

# Palvelujen digitalisoinnin jännitteet maankäytön suunnittelussa

Heli Suuronen

Pro gradu -tutkielma

Ympäristöpolitiikka ja aluetiede

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Kesäkuu 2017

Julkisten palvelujen digitalisoiminen on ollut esillä eri hallitusten tavoitteissa jo pitkään. Julkisten palvelujen digitalisoiminen ei kuitenkaan ole edennyt odotetulla tavalla. Syitä palvelujen digitalisoimisen hitauteen on etsitty organisaatorakenteista, johtamisesta, teknologian kehittymättömyydestä ja ICT-hankkeiden huonosta suunnittelusta. Vähemmälle huomiolle on kuitenkin jäänyt se, millaisia jännitteitä palvelujen digitalisoimiseen liittyy kunnallisessa päätöksenteossa ja maankäytön suunnittelussa.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on antaa puheenvuoro kuntien viranhaltijoille siitä, millaisia jännitteitä palvelujen digitalisoimiseen ja maankäytön suunnitteluun liittyy kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimuksen implisiittisenä tavoitteena on antaa myös joitain vastauksia siihen, miksi palvelujen digitalisoiminen on edennyt niin verkkaisesti kunnissa. Tutkimusta varten haastattelin kuntien strategisesta kehittämisestä, maankäytön suunnittelusta ja tietohallinnosta vastaavia viranhaltijoita eri kokoisista kunnista ympäri Suomea. Palvelujen digitalisoimiseen suhtauduttiin eri tavalla kunnissa, missä se tarkoitti julkisten palvelujen sähköistämistä ja keinoa supistaa alati kasvavia palvelumenoja. Näissä kunnissa palvelujen digitalisoimiseen liittyi fyysisten palvelupisteiden lakkauttaminen ja palvelujen häviäminen, mikä koettiin alueen elinvoimaisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta ongelmallisena. Kompromissiratkaisuna nähtiin hajautetun palveluverkon rakenteen ylläpitäminen, mutta digitaalisten välineiden hyödyntäminen palvelutuotannossa ja palvelupisteiden yksilöllinen muotoilu. Kunnissa, missä palvelujen digitalisoiminen tarkoitti myös kaupungin infrastruktuurin, kuten liikenteen kehittämistä, palveluinnovaatioita ja uusia ansaintalogiikoita, palvelujen digitalisoimiseen suhtauduttiin myönteisemmin. Pienemmät kunnat näkivät palvelujen digitalisoimisen myös keinona murtaa alueiden välistä hierarkiaa ja liittää kunta ympäröivään talousalueeseen. Selkeä, harva aluerakenne helpotti päätöksentekoa, kun taas alueilla, missä palveluverkon kehittämiselle oli useita vaihtoehtoja, päätöksenteko oli vaikeampaa.

Kuntien yksilölliset tilanteet ja tarpeet, palveluverkon rakenne ja palvelujen digitalisoimiselle annetut merkitykset määrittivät sitä, millaisia jännitteitä palvelujen digitalisoimisen ja maankäytön suunnittelun välille muodostui. Kuntien yksilöllisyys ja erilaiset tarpeet tarkoittavat sitä, että palvelujen digitalisoiminen edellyttää paikallisen päätösvallan vahvistamista palveluverkkoja koskevassa päätöksenteossa. Palveluverkon digitalisoiminen vaatii myös sektorirajat ylittävän, yhteisen suunnitteluprosessin kehittämistä kunnissa ja kuntalaisten osallistamista yhä tiiviimmin palveluja koskevaan päätöksentekoon. Päätöksentekopohjan laajentaminen taloushegemoniasta kohti moniarvoisempaa päätöksentekoa, osallistavien suunnittelukäytäntöjen kehittäminen ja digitaalisen palvelu -käsitteen laajentaminen koskemaan myös infrastruktuurin ja liikenteen kehittämistä lieventäisi palvelujen digitalisoimiseen liittyviä jännitteitä poliittisessa päätöksenteossa. Palvelujen digitalisoiminen edellyttää myös kuntien välisen yhteistyön tiivistämistä ja palvelujen suunnittelun sitomista tiukemmin alueellisen tason suunnittelun kysymyksiin.

Asiasanat: Palvelujen digitalisoiminen, digitaalinen palvelu, palveluverkkosuunnittelu, maankäytön suunnittelu

## SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	4
2 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS.....	6
2.1 Tutkimuskysymykset ja tutkimusasetelma.....	6
2.2 Katsaus aikaisempiin tutkimuksiin.....	7
2.3 Palvelujen digitalisointi tutkimuskohteena.....	9
3 NÄKÖKULMIA PALVELUVERKKOJEN SUUNNITTELUUN .....	14
3.1 Asiakaslähtöisyys palveluverkkojen suunnittelussa.....	14
3.2 Kilpailukyky näkökulma palveluverkkojen suunnittelussa.....	16
3.3 Hallinnon näkökulma palveluverkkojen suunnittelussa.....	19
4 TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO.....	23
4.1 Tutkimuksen tausta ja teoreettis-metodologiset valinnat .....	23
4.2 Tutkimuksen aineisto .....	27
4.3 Aineiston analyysi .....	29
4.4 Tutkimuksen luotettavuus .....	33
5 DISKURSSIT .....	35
5.1 Kokonaisvaltainen suunnittelu .....	35
5.2 Seinätön palvelutuotanto .....	39
5.3 Kumppanuuskaavoittaminen .....	41
5.4 Keskuskaupunkien ja maaseudun väliset jännitteet .....	44
5.5 Alueen toiminnallisuuden köyhtyminen .....	48
5.6 Maankäytön suunnittelun hallinta .....	52
6 POHDINTA .....	56
7 LÄHTEET .....	62
LIITTEET .....	68
Liite 1. Haastattelut ja haastattelurungot.....	68

## 1 JOHDANTO

Julkisten palvelujen digitalisoiminen on ollut esillä eri hallitusten tavoitteissa jo vuodesta 1999 saakka (Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015-2019, 2016, 73). Julkisten palvelujen digitalisoiminen on myös yksi Sipilän hallituksen kärkihankkeista (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 2016, 11). Palvelujen digitalisoiminen tarjoaa kunnille mahdollisuuden saavuttaa kustannussääntöjä palvelutuotannossa. Se tarjoaa mahdollisuuden tuottaa palveluja yli perinteisten hallinnollisten ja maantieteellisten rajojen. Palvelujen digitalisoiminen mahdollistaa myös uusien kumppanuuksien ja palveluinnovaatioiden syntymisen. Kuntalaisille digitaaliset palvelut tarjoavat mahdollisuuden asioida verkossa 24/7. Digitaaliset palvelualustat tarjoavat entistä aktiivisemmän roolin kuntalaisille omia palveluja koskevassa päätöksenteossa ja palvelujen hallinnassa. Samalla se tarjoaa keinoja yhteisöllisyyden ja kansalaisdemokratian vahvistamisessa. (Dunleavy 2010, 7; Steward-Weeks 2011, 1).

Palvelujen digitalisoiminen ei kuitenkaan ole edennyt odotetulla tavalla (Toivanen 2006, 4). Tutkimukseni innoittajana toimi harjoittelujaksoni MAL-verkostostossa kesällä 2016, jossa sain tehtäväksi perehtyä digitaalisten palvelujen integroimiseen maankäytön suunnitteluun. Tutkimusta varten kysyin kuntien johtavilta viranhaltijoilta eri puolilta Suomea, millaisia merkityksiä palvelujen digitalisoimisella nähdään ja mitä palveluverkkojen muuttuminen yhä digitaalisempaan muotoon merkitsee maankäytön suunnittelun kannalta. Vastauksissa oli havaittavissa, että monista ilmeisistä hyödyistä huolimatta palvelujen digitalisoimiseen liittyy jännitteitä erilaisten tavoitteiden ja hyötyjen välille, mistä monet liittyivät maankäytön suunnitteluun. Näiden jännitteiden tutkimisesta syntyi myöhemmin ajatus tämän tutkimuksen tekemisestä.

Sytä palvelujen digitalisoimisen hitauteen on etsitty organisaatorakenteista, johtamisesta, digitaalisten palvelujen käytettävyydestä, teknologian kehittymättömyydestä ja ICT-hankkeiden huonosta suunnittelusta (Elmagarmid & McIver 2001, 34; Wohler 2009, 114). Vähemmän huomiolle on kuitenkin jäänyt se, millaisia jännitteitä palvelujen digitalisoimiseen liittyy kunnallisessa päätöksenteossa ja maankäytön suunnittelussa. Maankäytön suunnitteluun liittyvä palveluverkkosuunnittelu ei ole neutraalia palvelupolitiikkaa (Leino 2006, 8). Palvelupisteiden lakkauttaminen ja palvelupisteiden sijaintiratkaisut vaikuttavat alueen työmarkkinoihin, yritysten- ja

asukkaiden sijoittumispäätöksiin, alueen asiakasvirtoihin ja palvelujen saavutettavuuteen. Valinta fyysisen- ja virtuaalisen palveluympäristön kehittämisen välillä on palvelupoliittinen päätös, joka vaikuttaa alueen toimijoihin eri tavalla riippuen siitä, hyödyttääkö digitalisoiminen alueen asukkaita ja yrityksiä. Viime kädessä palveluratkaisut vaikuttavat alueen elinvoimaisuuteen ja houkuttelevuuteen, joten ei ole samantekevää, missä julkiset palvelut sijaitsevat. (Laakso & Loikkanen 2004 42, 67, 69; Rehunen, Reissell, Honkatukia, Tiitu & Pekurinen 2016, 7.)

Palvelupoliittisilla päätöksillä päätetään yhteisön käytössä olevien resurssien hallinnasta ja jakamisesta. Palvelupolitiikan valinta voi näyttäytyä epäpoliittisena ja ristiriidattomana, mutta päätöksenteon taustalla oleva tieto perustuu aina enemmän tai vähemmän tietoisille rajoituksille ja valinnoille. Toimijoiden väliset valtasuhteet ja ilmiölle annetut merkitykset määrittävät pitkälti sitä, miten tieto rajataan, mitä näkökulmia pidetään esillä, miten toimintapolitiikkaa kehystetään ja millaisille arvoille päätöksenteko perustuu. (Häikiö & Leino 2014, 9; Leino 2006, 7-8.) Palveluverkkojen suunnittelua voidaankin pitää fyysisen ympäristön määrittämiskamppailuna, jossa kilpailevat eri ryhmittyyden intressit, arvot ja näkemykset palveluverkkojen kehittämisen suunnasta.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaisia merkityksiä kuntien viranhaltijat näkevät palvelujen digitalisoimiselle ja millaisia jännitteitä palvelujen digitalisoimisen ja palveluverkkosuunnitteluun liittyvän maankäytön suunnittelun välille muodostuu. Tutkimuksen hypoteesinä on se, että merkitysten ja jännitteiden muodostumisella on merkitystä siinä, miksi palvelujen digitalisoiminen on edennyt niin verkkaisesti kunnissa. Tutkimuksen tieteenfilosofinen tausta löytyy konstruktionismista, missä todellisuus ymmärretään sellaisena, kuin ihmiset sen ymmärtävät. Tutkimuksessa viranhaltijoiden ja asiantuntijoiden esittämät näkemykset palvelujen digitalisoimisesta ja oman kunnan päätöksenteosta hyväksytään analyysin lähtökohdaksi. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole esittää yhtä totuutta palvelujen digitalisoimisesta, vaan tuoda julki siihen liittyviä erilaisia näkökulmia, jotka vaikuttavat päätöksentekoon ja jännitteiden muodostumiseen. (Häikiö & Leino 2014, 24; Häkli 1999, 133; Wallin 2012, 41.) Tutkimukseen on otettu mukaan eri kokoisia paikkakuntia eri puolilta Suomea, jotta myös palveluverkkojen suunnittelu ympäristö ja alueelliset erot palveluverkkojen suunnittelussa tulisivat huomioiduksi.

## 2 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

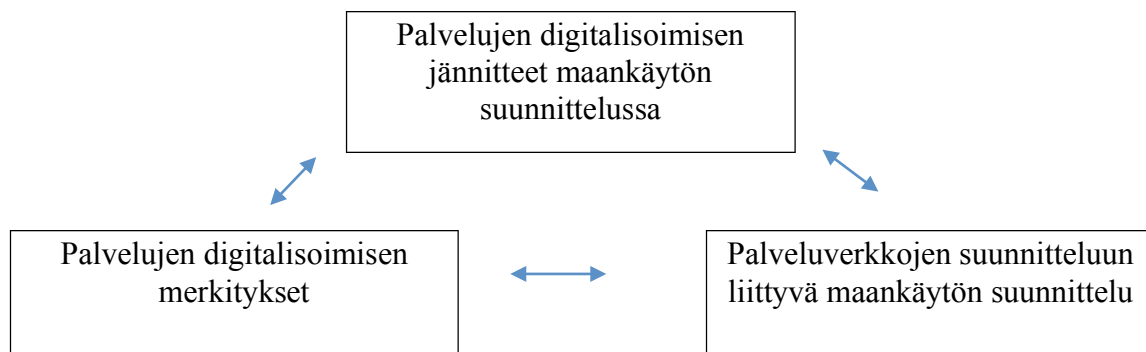
### 2.1 Tutkimuskysymykset ja tutkimusasetelma

Julkisen hallinnon tutkimukset voidaan jakaa karkeasti ottaen johtamista käsitteleviin tutkimuksiin, organisaatioteoreettisiin tutkimuksiin, hallinnon eri sektoreita käsitteleviin tutkimuksiin, hallinnon toimintaa ja tehokkuutta tutkiviin tutkimuksiin ja hallinnon toimintapolitiikkaa (*public policy*) käsitteleviin tutkimuksiin (Harisalo 2007, 11-12). Käsillä oleva tutkimus tutkii julkisen hallinnon palvelupolitiikan muodostumista ja palvelupolitiikan implementoinnin tutkimista. Helena Leinon mukaan (2006, 9) kaupunkisuunnittelun tutkimista voidaan pitää valintojen tekemisen tutkimuksena. Maankäytön suunnitteluun liittyvä palveluverkkosuunnittelu on palvelupoliittinen valinta, mihin liittyy jännitteitä erilaisten tavoitteiden ja toimijoiden välille. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaisia merkityksiä kuntien viranhaltijat näkevät palvelujen digitalisoimiselle ja millaisia jännitteitä palvelujen digitalisoimisen ja palveluverkkosuunnitteluun liittyvän maankäytön suunnittelun välille oikein muodostuu.

Tutkimuskysymyksiä ovat:

1. *Millaisia merkityksiä palvelujen digitalisoimiselle annetaan palveluverkkojen suunnittelussa?*
2. *Millaisia jännitteitä palvelujen digitalisoimisen ja palveluverkkosuunnitteluun liittyvän maankäytön suunnittelun välille muodostuu?*

Ensimmäinen tutkimuskysymys on suunniteltu siten, että se ei lukitse tutkimusta tiettyyn ennakoasetelmaan palveluverkkojen suunnittelussa. “Merkitysten” kysyminen tarjoaa kuntien viranhaltijoille itselleen mahdollisuuden kertoa, mitä palvelujen digitalisoiminen kunnassa oikein merkitsee; mistä näkökulmasta palveluverkkojen digitalisoimista katsotaan ja mitä lisäarvoa palvelujen digitalisoimisella nähdään. Toisessa tutkimuskysymyksessä palvelujen digitalisoiminen liitetään maankäytön suunnitteluun ja tarkastellaan millaisia jännitteitä löydettyjen merkitysten ja maankäytön suunnittelun välille muodostuu. Tutkimusasetelma muodostuu palvelujen digitalisoimisen merkitysten, palveluverkkojen suunnitteluun liittyvän maankäytön suunnittelun ja palvelujen digitalisoimiseen liittyvien jännitteiden muodostumisen välille (ks. kuvio 1 seuraavalla sivulla 7).



Kuvio 1. Tutkimusasetelma.

Tässä tutkimuksessa tutkitaan niitä käsityksiä ja merkityksiä, mitä kuntien viranhaltijat antavat julkisten palvelujen digitalisoimiselle. Tutkimuksen tieteenfilosofinen tausta löytyy konstruktionismista, missä ei ole etukäteen lukkoon lyötyjä teorioita ja käsityksiä tutkittavasta kohteesta. Konstruktionismissa todellisuus ymmärretään sellaisena, kuin ihmiset sen käsittävät ja aineiston subjektiivisuus hyväksytään analyysin lähtökohdaksi. Konstruktionismissa tutkimuksen tarkoituksena ei ole tuottaa yhtä ainutta totuutta siitä, miten asioiden tulisi olla tai mitä pitäisi tehdä. Pikemminkin konstruktivistisen tutkimuksen tavoitteena on tuoda julki asiaan liittyviä erilaisia näkökulmia ja merkitysten muodostumisen taustalla olevia arvoja ja käsityksiä. Käsillä olevassa tutkimuksessa ei siis ole tarkoitus kertoa, mitä digitalisoiminen merkitsee kunniulle ja mikä on oikea toimintapolitiikka, vaan tuoda julki palvelujen digitalisoimiseen liittyviä erilaisia näkökulmia ja toimintapolitiikan välille muodostuvia jännitteitä maankäytön suunnittelun näkökulmasta. (Häikiö & Leino 2014, 24; Häkli 1999, 133; Wallin 2012, 41.) Seuraavissa kappaleissa kuvaan tarkemmin aiheeseen liittyviä aikaisempia tutkimuksia, tutkimuksen tieteen teoreettis-metodologisia valintoja ja tutkimukseen liittyvää käsitteistöä.

## 2.2 Katsaus aikaisempiin tutkimuksiin

Yhdyskuntarakenteen merkityksen ja maankäytön suunnitteluratkaisujen merkitys osana kuntien taloudellista kehitystä on Suomessa jäänyt Laakson ja Loikkasen mukaan liian vähälle huomiolle (Laakso & Loikkanen 2013, 490). Osasyynä tähän on ollut se, että julkisen talouden hallintaa ja maankäytön suunnittelua on perinteisesti katsottu toisistaan erillisinä kokonaisuuksina (Vakkuri, Karppi & Sankala 2016, 45). Kiinnostus palvelujen suunnittelun, maankäytön ja kuntatalouden yhdistävälle tutkimukselle on kuitenkin kasvanut. Valtioneuvoston JULMA- hankkeen

loppuraportti: ”Strateginen eheyttäminen kaupunkiseudulla” vuodelta 2016 kokoaa maankäytön suunnittelun, julkisen palvelutuotannon ja julkisen talouden näkökulmat yhteen. Hankkeessa luodun strategisen eheyttämisen kolmiomalli perustuu maankäyttöpolitiikan ja asunto-, liikenne-, elinkeino-, sekä palvelusektoreiden toimintapolitiikan (MALPE-suunnittelun) yhteenliittämiseen. (Puustinen, Mäntysalo & Karppi 2016, 8.) Toinen Valtioneuvoston raportti vuodelta 2016 tarkastelee sosiaali- ja terveystalouden muutosskenaarioiden aluetaloudellisia vaikutuksia sekä palvelujen saavutettavuutta. Laskelmissa on huomioitu muun muassa palvelujen keskittämisen seurauksena syntyvät liikkumiskulut ja julkisten palvelujen häviämisen vaikutukset pienempien paikkakuntien elinvoimaisuuteen. (Rehunen ym. 2016, 5-6.) Loikkasen, Laakson & Susiluodon (2012, 3) toimittama teos: ”Metropolialueen talous” ja Laakson & Loikkasen (2004, 1) toimittama kirja ”Kaupunkitalous” kuvavat myös maankäytön suunnittelun yhteyttä kaupunkitalouteen.

Suomen ympäristökeskuksen julkaisuista Panu Söderströmin (2012, 32) ”Elävät kaupunkikeskukset – kaupunkiympäristön monipuolisuus ja laatu verkostokaupungin keskuksissa” kuvaa yleisemmällä tasolla digitalisaation aiheuttamia muutoksia kaupunkirakenteessa. Ympäristöministeriön raportti ”Tyhjät tilat” vuodelta 2014 tarjoaa mahdollisuuden tarkastella palvelujen digitalisoimisen vaikutuksia maankäytön suunnitteluun tilojen ja rakennusten tyhjenemisen kautta (Hernberg 2014, 1). Liisa Heinämäen (2014, 3) tutkimuksessa puolestaan kuvataan viimeaikaisia sosiaali- ja terveystalouden muutoksia palvelupisteiden sijainteihin ja toiminnan järjestämiseen. Edellä mainituista raporteista puuttuu kuitenkin teknologian implementoimisen näkökulma kaupunkiympäristöön.

Palvelujen digitalisoimisen, teknologian ja kaupunkisuunnittelun yhdistävää tutkimusta löytyy monista älykaupunkeja koskevasta tutkimuksesta. Teknologian ja kaupunkisuunnittelun yhdistävissä tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota teknologian rooliin alueiden välisen polarisaation kiihtymisessä ja ihmisten eriarvoistumisen lisääntymisessä (Donald, Glasmeier, Grey & Lobao 2014, 4, 8-9). Esimerkiksi edellä mainitussa valtioneuvoston raportissa mainitaan palvelujen keskittämisen aiheuttavan työttömyyttä ja kiihdyttävän supistumiskehitystä pienillä paikkakunnilla, kun taas suurilla kaupunkiseuduilla kehitys on päinvastainen (Rehunen ym. 2016, 5-6). Palvelujen digitalisoituminen ei kohtelee suurillakaan kaupunkiseudulla kaikkia ryhmittymiä samalla tavalla. Johanna Ylipulli (2015, 92) ja Adel Aladwani (2013, 79) ovat omilla tutkimuksillaan osoittaneet, että digitaalisten palvelujen hyödyntäminen on riippuvainen yksilön fyysisistä- ja kognitiivisista taidoista, perheen sosio-ekonomisesta asemasta, henkilön koulutustasosta, sukupuolesta, iästä ja teknologian aikaisemmasta käyttökokemuksesta.



Kriittisen tutkimusten tarkoituksena on ollut kiinnittää huomiota digitalisoimisen taustalla oleviin oletuksiin, ryhmien välisiin valtasuhteisiin, intresseihin ja kehittämistä ohjaaviin ideologioihin (Peck 2012, 643; Wiig 2016, 535). James White (2016, 572, 578) kiinnitti huomiota tutkimuksessaan siihen, että julkinen sektori esitetään aina tehottomana ja sellaisena, jota on tarpeen muuttaa. Ratkaisuna esitetään teknologian tuomista kaupunkitilaan, mikä hyödyttää kuitenkin lähinnä ICT-alan suuryrityksiä. Andrea Pollio (2016, 514) kiinnitti huomiota siihen, kuinka ”smart city”-narratiivia käytettiin Italiassa julkisten palvelujen vähentämisen välineenä. Jamie Peckin (2012, 643) mukaan kunnat ovat taloudellisen niukkuuden aikoina pakotettuja joustamaan yritysten vaatimuksille, jolloin suuria infrastruktuurihankkeita rahoitetaan lähinnä yritysten ehdoilla ja julkisia palveluja leikkaamalla.

Katsaus aikaisempiin tutkimuksiin osoittaa, että palvelujen digitalisoimisen tutkiminen on hajaantunut tutkimuskentässä hyvin laajalle. Tutkimus on keskittynyt palvelujen kehittämiseen ja teknologian rooliin kaupunkiympäristössä. Sektorirajat ylittävää tutkimusta, missä palvelujen kehittäminen ja palvelupoliittiset päätökset yhdistettäisiin kuntatalouteen ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen on saatavilla huomattavasti vähemmän. Tämä tutkimus pyrkii omalta osaltaan täydentämään sektorirajat ylittävää tutkimusta yhdistäessään palvelujen digitalisoimisen, kuntatalouden ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen merkityksen julkisessa päätöksenteossa.

### **2.3 Palvelujen digitalisoiminen tutkimuskohteena**

Teknologian ja kaupunkisuunnittelun yhdistävälle tutkimukselle on tyypillistä monitieteisyys; teknologian suunnittelu yhdistetään sosiaalitieteisiin, taloustieteeseen ja politiikan tutkimukseen. Monitieteisyys on johtanut siihen, että teknologian ja kaupunkisuunnittelun yhdistävässä tutkimuksessa termien käyttö ei ole vielä vakiintunutta ja termejä käytetään usein sekaisin. Kaupunkiteknologian tutkimuksissa tutkimuksen tausta ja käsitteet selvitetäänkin tyypillisesti huolellisesti. Tämän kappaleen tarkoituksena on avata tähän tutkimukseen liittyviä käsitteistöä ja luoda lukijalle kuva palvelujen digitalisoimisesta tutkimuskohteena.

Julkiset palvelut ovat aina olleet julkisen vallan muotoilun kohteena taloustilanteiden vaihdellessa (Warner & Clifton 2014, 52). Patrick Dunleavyn (2010, 22) mukaan palvelujen pilkkomisesta, kilpailuttamisesta ja tulosperusteisista yhteistyömalleista julkinen hallinto on siirtymässä e-

hallintaan (*digital-era governance, e-governance*). Erotukseksi englanninkielinen termi *governance* viittaa julkiseen hallintaan, kun taas *government* julkiseen hallintoon. *Government* -käsite viittaa hallintoon, jolla on poliittinen oikeus toimintaansa, kun taas *governance* viittaa hallinnon viranomaistoimintaan, kuten valvontaan ja kontrolliin (Ihalainen 2010, 80, 82.) E-hallintoa voidaan kuvata julkisena hallintona, missä käytetään informaatio- ja kommunikaatioteknologiaa julkisessa palvelutuotannossa, tukipalveluissa, hallinnollisissa prosesseissa ja viestinnässä (Ihalainen 2010, 75).

E-hallintaa (*e-governance*) sen sijaan voidaan pitää melko epäselvänä käsitteenä. Suppeimmillaan se viittaa sähköisen hallinnon ja sähköisen palvelutuotannon hallintaan. Yleisemmin se kuitenkin pitää sisällään myös demokratian ja kansalaisten osallisuuden vahvistamisen informaatio- ja kommunikaatioteknologian avulla (Carrizales, Melitski, Manoharan & Holzer 2011, 936; Ihalainen 2010, 15.) E-hallintaa onkin kuvailtu vastavuoroiseksi prosessiksi, missä eri toimijat muodostavat yhteisen debaatin tuloksena julkisen päätöksenteon ehdot ja käytännön toteutuksen (Wohler 2009, 114). E-hallinta tarkoittaa myös verkostomaisia, digitaalisuuteen perustuvia yhteistyörakenteita hallinnollisista- tai maantieteellisistä rajoista riippumatta (Dunleavy 2010, 26-27; Elmagarmid & McIver 2001, 32). Dunleavyn mukaan e-hallinta perustuu hallinnon hajauttamiselle, yksilöllisille suunnitteluratkaisuille, paikalliselle päätäntävällälle ja kansalaisten osallisuuden ja valinnanvapauden lisäämiselle. Samalla kansalaisten odotetaan ottavan myös enemmän vastuuta itsestään ja osallistuvan palvelujen tuottamiseen. (Dunleavy 2010, 7, 26-27; Steward-Weeks 2011, 1).

E-hallinnon kehittäminen on johtanut julkisorganisaatioissa sekä palvelujen hallinnan hajauttamiseen, että keskittämiseen (Dunleavy 2010, 27). Virossa e-palvelujen hallinta on keskitetty valtion viranomaisille. Menettelyä on kritisoitu siitä, että tällöin e-hallinnan periaatteet, kuten paikallisen demokratian, paikallisen toimintaympäristön huomioiminen ja asiakaslähtöisyys eivät toteudu. (Björklund 2016, 921.) Australian ja Ison-Britannian julkisen hallinnon uudistuksissa painotettiin julkishallinnon tarvetta sopeutua tietoyhteiskuntaan, mikä edellyttää paikallisen päätäntävällän lisäämistä, yksilöllisiä palveluratkaisuja ja kansalaisten roolin vahvistamista palvelujen suunnittelussa ja tuottamisessa (Dunleavy 2010, 7; Steward-Weeks 2011, 1-2, 4, 6). Suomessa digitaalisten palvelujen kehittäminen ja tuottaminen on hajaantunut eri toimialoille ja hallinnon eri tasoillekin. Käynnissä olevaa sote- ja maakuntauudistusta voi kuitenkin pitää joidenkin palvelujen osalta digitaalisten palvelujen hallinnan keskittämISRatkaisuna.

Digitaalinen palvelu ymmärretään kenties yleisemmin sähköisenä asiointipalveluna. Toivasen (2006, 21) mukaan sähköinen asiointipalvelu on perinteistä asiointia viranomaisessa tai yksityisessä organisaatiossa täydentävä tai korvaava palvelu, joka perustuu vuorovaikutteisuuteen ja tietoverkkojen hyödyntämiseen. Määritelmän mukaan yksisuuntaiset sähköiset palautepalvelut, tulostettavat lomakkeet ja informaatiopalvelut eivät ole vielä sähköisiä asiointipalveluja, sillä määritelmään liittyy vuorovaikutteisuuden vaatimus. Vuorovaikutteisuus muodostuukin tärkeäksi digitaalisia palveluja erottelevaksi kriteeriksi. Suppeimmillaan sähköinen asiointi tarkoittaa yksisuuntaista tiedonvaihtoa, kuten asioiden vireillepanoa sähköisiä palvelukanavia myöten. Seuraavalla tasolla palvelut perustuvat kaksisuuntaiselle kommunikaatiolle, jota edustavat esimerkiksi yksinkertaiset palvelujen palautekanat ja kyselyt. Kolmannella tasolla digitaaliset palvelut mahdollistavat jo monimutkaisia, laillisesti sitovia transaktioita eri toimijoiden kesken. Edistyneimmillä tasoilla yksittäiset palvelut integroituvat yhteen, mahdollistaen monimutkaiset transaktiot eri toimijoiden välillä avoimia rajapintoja hyödyntäen. (Elmagarmid & McIver 2001, 33.)

Sähköinen asiointipalvelu- termi viittaa kunnan palvelutuotannon digitalisoimiseen, mutta sillä voidaan viitata myös kaupungin fyysisen infrastruktuurin digitalisoimiseen (Anthopoulos, Janssen & Vishanth 2015, 526; Green 2011, 19). Esimerkiksi Turun Internet of Things (IoT) strategiassa kaupungin digitalisoimista tarkastellaan kokonaisvaltaisesti palvelujen-, kiinteistöjen- ja kaupungin infrastruktuurin kehittämisen eri tasoilla. Infrastruktuuriin kuuluvat esimerkiksi pysäköinnin ratkaisut, energia, vesi- ja jätehuolto, katujen kunnossapito ja julkisten tilojen valvonta. Kiinteistötasolla puhutaan rakennusten energiatehokkuudesta, tilankäytön tehokkuudesta, esteettömyydestä, turvallisuudesta ja ilmastoinnin, veden käytön, lämmityksen ja jäähdytyksen optimoinnista. Palvelutasolla puhutaan kunnan tuottamista muista palveluista, kuten sivistystoimen ja hyvinvoinnin palveluista. (Säisä & Matero 2016, 7, 9.)

Kaupunkikonseptit tarjoavat käsitteellisiä välineitä siitä, miten palvelujen digitalisoinnilla on ymmärretty fyysisessä kaupunkiympäristössä (Anttiroiko 2010a, 13). Digitaalista kaupunkia tai e-kaupunkia voidaan pitää yläkäsitteenä, johon laajassa mielessä voidaan lukea kaikki tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntävät kaupungin toiminnot (Anttiroiko 2010a, 55). Älykaupungilla viitataan yleisesti älykästä teknologiaa hyödyntävään kaupunkiympäristöön. Älykäs kaupunkikäsitteellä voidaan viitata myös oppimista, luovuutta, innovaatiokykyä ja tietämystä edistävien järjestelmien ja kulttuurin luomiseen. (Anttiroiko 2010a, 45-46.) Digitaalista kaupunkia ja älykaupunkia pidetään usein toistensa synonyymeinä. Anttiroiko (2010a, 45) kuitenkin erottelee

käsitteet siten, että digitaalisen kaupungin ideassa reaalisen ja virtuaalisen suhde käsittää kaikki kaupunkiin liittyvät toiminnot, kuten liikenteen, asumisen ja muut palvelut, kun taas älykaupunki korostaa teknologiaa tiedon, tutkimuksen, koulutuksen ja teknologian kehityksessä.

Älykaupungin uusimpana tulokkaana voidaan pitää ubiikkia kaupunkia. Ubiikissa kaupungissa sensoreiden ja muiden laitteiden muodostama verkosto mittaa fyysisen maailman tapahtumia ja lähettää käskyjä toisille laitteille, jotka puolestaan saavat aikaan tapahtumia fyysisessä maailmassa. Tähän kehitykseen liittyy keskustelu fyysisten laitteiden muodostamasta älykkäästä verkostosta (*internet of things, IoT*), jossa laitteet kommunikoivat keskenään. Teknologia sulautuu ja "luonnollistuu" osaksi kaupunkiympäristöä ja ihmisten toimintaa. (Anttiroiko 2010a, 59; Aurigi & De Cindio 2016, 95.)

Verkostokaupunkikonsepti on oikeastaan yhteiskuntateoreettinen käsite, mihin erilaiset kaupunkikonseptit perustuvat. Verkostokaupunkikonsepti juontaa juurensa 60-luvulle, jolloin kaupunkimaantieteilijä Webber esitti, että tulevaisuudessa kaupunkisuunnittelu ei enää ole sidoksissa maantieteelliseen ja fyysiseen paikkaan, vaan pikemminkin materiaalien ja ihmisten virtojen solmupaikkoihin ja paikkojen ajalliseen saavutettavuuteen. Webber painotti etenkin tietoliikenneyhteyksien ja liikennejärjestelmien kehittämisen merkitystä kaupunkisuunnittelussa. Verkostokaupungissa informaatio- ja kommunikaatioteknologia mahdollistaa palvelujen tuottamisen erilaisissa verkostoissa riippumatta hallinnollisista tai maantieteellisistä rajoista. 2000-luvun alussa verkostokaupunkikonseptia alettiin kuitenkin kritisoida siitä, että se esittää maailman liian dikotomisesti joko virtojen tilana (*space of flows*) tai fyysisenä tilana (*space of place*), eikä näe näiden välistä yhteyttä. Samalla kritisoitiin verkostokaupungin esittämistä kokonaan irti hallinnollisista, sosiaalisista ja kulttuurisista rakenteista ja alueen historiaan sidotuista tekijöistä. Tänä päivänä kaupungin kehittämisen nähdään olevan edelleen sidoksissa sitä määritteleviin hallinnollisiin rakenteisiin, alueen historiaan, kuten aikaisempiin suunnitteluratkaisuihin ja alueen kulttuuriin. (Nielsen 2015, 90-91; Sunley 2008, 11, 19.)

Palvelujen digitalisoimista voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, mitä sillä on tavoiteltu julkisessa palvelutuotannossa. Seuraavalla sivulla olevasta kuviosta on nähtävissä, että vaikka palvelujen digitalisoimista perustellaan usein kustannussäästöjen saamisella, on se liitetty myös alueen kilpailu- ja innovaatiokykyyn, ympäristön kestävään kehitykseen, demokratian ja yhteisöllisyyden vahvistamiseen ja alueen sosiaalisen pääoman kehittämiseen (Anthopoulos ym. 2015, 526; Green 2011, 19; Shelton, Zoog & Wiig 2015, 13).

Toiminta	Toiminnan tarkoitus
Palvelujen kehittäminen	Julkisten palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden parantaminen. Hallinnon ja tukipalvelujen digitalisoiminen.
Alueen elinvoimaisuuden kehittäminen	ICT-alan yritysten tukeminen hankinnoilla ja innovaatioympäristön tarjoaminen. Kaupungin imagon kehittäminen, asukkaiden ja yritysten houkuttelemisen. Viestinnän tehostaminen sosiaalisen median avulla.
Yhteisöllisyyden kehittäminen	Kuntalaisten osallistaminen, demokratian edistäminen ja yhteisöllisyyden lisääminen.
Lakien ja sääntöjen kehittäminen ja järjestyksen valvonta	ICT:n hyödyntäminen lakien ja sääntöjen kehittämisessä, turvallisuuden edistämiseksi ja rikosten ehkäisyssä.
Resurssien hallinta ja resurssien käytön tehostaminen, ympäristönäkökohdat	Kaupungin infrastruktuurin, kuten liikennejärjestelmien kehittämiseen ja asumiseen liittyvien teknologioiden kehittäminen. Kaupungin energiatalouden parantaminen, kuten veden ja sähkön käytön säästäminen ja materiaalien käytön resurssitehokkuus.
Elinikäinen oppiminen	ICT:n hyödyntäminen opetuksessa, kuntalaisten kasvatuksessa ja sivistyksessä ja sen toimiminen informaation välityskanavana.
Hyvinvoinnin edistäminen	Kodin turvatekniikka, hyvinvointiteknologia ennaltaehkäisevässä terveydenhuollossa ja sosiaalityössä.

Kuvio 2. Palvelujen digitalisoimisen tavoitteita julkisessa palvelutuotannossa Greenin (2011, 19) mukaan.

Harisalon (2013, 39) mukaan julkisen palvelutuotannon kehittämisenäkemys muodostuu palvelustrategian, teknologian, palvelujen uudistamisen ja eettisen infrastruktuurin yhteisvaikutuksesta. Palvelustrategia määrittää kehittämisen suunnan ja jakaa toimijoille roolit palvelutuotannossa. Teknologia kuvaa välineitä, joilla palveluja kehitetään ja tuotetaan. Palvelujen uudistaminen viittaa jatkuvaan palvelujen arviointiin, uuden keksimiseen ja innovatiivisuuteen. Eettinen infrastruktuuri puolestaan määrittää niitä arvoja ja reunaehtoja, jotka ohjaavat palvelujen kehittämistä. Se, mitä painoarvoja millekin käsitteelle annetaan, selittää organisaatioiden välisiä eroja ja valintoja julkisen palvelutuotannon kehittämisessä. Seuraavan luvun tarkoituksena on valottaa palvelujen digitalisoimiseen liittyviä, keskenään usein ristiriitaisiakin näkökulmia.

### 3 NÄKÖKULMIA PALVELUVERKKOJEN SUUNNITTELUUN

#### 3.1 Asiakslähtöisyys palveluverkkojen suunnittelussa

2000-luvun alussa uudistetun maankäyttö- ja rakennuslain yhtenä tavoitteena oli parantaa palvelujen saavutettavuutta ja kuntalaisten asemaa omaa elinympäristöä koskevassa päätöksenteossa (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnista 2013 21, 8). Asiakslähtöisyys palvelujen suunnittelussa tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että palveluja tuotetaan asiakkaita varten. Asiakslähtöisessä ajattelussa palvelu, joka ei ole saatavilla tai saavutettavissa, on tarpeeton kustannus. (Kyttä, Kahila, Broberg & Tynnä 2009, 81; Rintamäki & Tienhaara 2014, 14.) Asiakslähtöisessä palveluverkkojen suunnittelussa palvelujen suunnittelu perustuu kuntalaisten ja kaupungin väliseen aitoon vuorovaikutteisuuteen ja yhteistoimintaan (Larjovuori, Nuutinen, Heikkilä-Tammi & Manka 2012, 6). Asiakslähtöisyys korostaa alhaalta ylös johtamista, asiakkaan valinnanvapautta, hallinnon avoimuutta ja demokratian vahvistamista palveluiden suunnittelussa (Transforming the citizen experience 2012, 5).

Palveluverkkojen suunnittelussa on erotettavissa asiakslähtöinen ajattelutapa ja asiakaskeskeisyys palvelujen suunnittelussa. Asiakslähtöisyys palveluverkkojen suunnittelussa tarkoittaa asiakkaiden osallistamista palvelujen suunnitteluun, kun taas asiakaskeskeisyys tarkoittaa asiakasnäkökulman huomioimista palvelujen suunnittelussa. (Larjovuori ym. 2012, 6.) Asiakslähtöinen ajattelu muuttaa koko palveluverkkojen suunnittelun logiikkaa ja arvotuotantoa. Maankäytön suunnittelun tehtävänä on tuottaa alue, joka mahdollistaa yritysten, asukkaiden ja muiden alueen käyttäjien toiminnot, kuten asumisen, työnteon, yrittäjyyden ja niihin liittyvät palvelut tyytyväisyyttä herättävällä tavalla. Kaupunkisuunnittelun lopputuloksena ei ole kaavasunnitelma, vaan alueen käyttäjien tyytyväisyys. Palvelupisteiden sijainnit ja palvelujen sisältö määrittyvät asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. (Laitinen 2013, 88, 94; Rintamäki & Tienhaara 2014, 14; Väyrynen & Smeds 2009, 139.)

Teknologian kehittyminen on tarjonnut yhä monipuolisempia välineitä kuntalaisten osallistamiseen (Kyttä ym. 2009, 79). Asukkaiden osallistaminen kaavoitusprosessiin muuttaa perinteisen kaavahierarkiaan perustuvan kaupunkisuunnittelun ”tuotekehitystyöksi”. Kaupunki määrittää kehitettävän alueen, jonka jälkeen kootaan kehitystyön ympärille keskeiset toimijat ja määritetään näiden roolit. Kumppanuuskaavoittamisessa paikallisyhteisö määrittää esimerkiksi alueen

laatukriteerejä tai sujuvaan arkeen vaadittavat palvelut yhdessä kaupungin ja alueen yritysten kanssa. Vasta toimijoiden tekemän ”tuotekehitystyön” jälkeen seuraa kaavoitus. (Väyrynen & Smeds 2009, 124.) Palveluverkkojen suunnittelua voidaan kuitenkin pitää ”ilkeänä” ongelmana, sillä eri toimijoilla on usein erilaisia tavoitteita ja intressejä, jotka tulisi sovittaa yhteen maankäytön suunnittelussa. Palveluverkkojen suunnittelussa pitäisi kenties pikemminkin puhua palvelujen yhteistuottajuudesta, mikä korostaa yhteisen lisäarvon tuottamista ja yhteistä vastuuta yhden suunnittelua ohjaavan näkökulman sijaan. Kuten kuntalaisten osallistaminen, palvelujen yhteistuottajuuden tarkoituksena on paikallisten yhteisöjen roolin vahvistaminen palvelujen suunnittelussa. Yhteistuottajuus perustuu kuitenkin vahvemmin yhteisen lisäarvon tuottamiselle; palvelujen on tuotettava lisäarvoa sekä asiakkaille, että kunnalle. Lisäksi kuntalaisten rooli nähdään yhteistuottajuudessa laajempänä, kuin asiakaslähtöisessä suunnittelussa. Kuntalaisten odotetaan ottavan osaa palvelujen suunnitteluun, mutta myös palvelujen tuottamiseen, arviointiin ja palvelujen kehittämiseen. (Laitinen 2013, 89).

Yhteistuottajuuden etuina nähdään palvelujen vastaavuus tarpeeseen nähden, yhteisöllisyyden vahvistaminen, koetun hyvinvoinnin lisääntyminen, kuntalaisten sitoutuminen omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja kustannussäästöjen saaminen tehtävien jakamisella. Yhteistuottajuus voi tarkoittaa esimerkiksi osaksi yhteisöjen itsensä hallinnoimia ja rahoittamia alueen kehittämis- ja rakentamisprojekteja, yhteisbudjetointia ja osallistumista alueen viihtyvyyden ja siisteyden ylläpitoon. Se voi tarkoittaa alueellisten yhteisöjen organisoimista, äänestämistä omaa aluetta koskevassa päätöksenteossa, palvelujen arvioimista, aloitteiden tekemistä ja osallistumista omaa aluetta koskevien tietojen keräämiseen, tallentamiseen ja tietojen oikeellisuuden tarkistamiseen. (Kosunen, Hirvonen-Kantola & Hentilä 2016, 49; Kyttä ym. 2009, 103; Rabari & Storper 2015, 31.) Yhteisöjen panos alueen kehittämisessä voi olla merkittävä etenkin alueilla, joilta julkinen sektori on vetäytynyt ja jotka eivät kiinnosta suuria markkinatoimijoita. (Kosunen ym. 2016, 49.)

Entistä aktiivisemman roolin tarjoaminen kuntalaisille ei kuitenkaan tapahdu hetkessä, vaan vaatii vanhojen toimintatapoja tukevien organisaatorakenteiden uudistamista ja vanhoista ajattelumalleista ja toimintatavoista poisoppimista. Uudet toimintatavat edellyttävät vanhojen valtarakenteiden ja hierarkioiden muutosta, mihin ei aina olla valmiita. Palvelujen asiakaslähtöisyyden vaatimus voikin tuoda jännitteitä perinteisen hierarkisen ”ylhäältä alas” johdetun maankäytön suunnittelun ja ”alhaalta ylös” johdetun vuorovaikutteisen suunnittelun välille. (Steward-Weeks 2011, 12.) Ryhmien erilaiset intressit ja toisaalta taas julkishallinnon säätelyrooli luovat jännitteitä asiakaslähtöisyyden, yritysmyönteisyyden ja kunnan muiden tehtävien

ja vaatimusten välille. Kunnan tehtävät eivät rajoitu vain palvelujen tuottamiseen, vaan sillä on merkittävä rooli alueen elinvoimaisuuden edistämässä (Paananen, Haveri & Airaksinen 2014, 20). Seuraavassa kappaleessa avaankin kunnan kilpailukyky- ja elinvoimanäkökulmaa palveluverkkojen suunnittelussa.

### **3.2 Kilpailukykyinäkökulma palveluverkkojen suunnittelussa**

Kunnan elinvoimaisuuden johtaminen voidaan jakaa karkeasti ottaen kolmeen osa-alueeseen; resurssinäkökulmaan, vuorovaikutteisuuteen ja uuden luomisen kykyyn. Resurssinäkökulma korostaa kunnan taloudellista kantokykyä, väestörakennetta, elinkeinorakennetta, fyysistä infrastruktuuria ja yhdyskuntarakenteen merkitystä kuntien kilpailukyvyssä. Yhdyskuntasuunnittelulla luodaan ne puitteet, joissa yritykset ja kuntalaiset työskentelevät, yrittävät, asuvat ja ovat vuorovaikutuksessa keskenään (Paanen ym. 2014, 29). Maankäytön suunnittelulla pyritään vahvistamaan alueen vetovoimaisuutta ja positiivisia ulkoisvaikutuksia, samalla kun pyritään minimoimaan kaupungin kasvusta johtuvia negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Resurssien hyödyntämisessä vaaditaan kuitenkin tehokasta vuorovaikutusta, tehokasta information jakamista ja verkostoitumiskykyä. Uuden luomisen kyky viittaa puolestaan kykyyn hahmottaa tulevaisuus, tehdä strategisia valintoja ja kykyyn muokata omaa toimintaympäristöä suotuisammaksi. (Paananen ym. 2014, 17, 24-25.)

Yhdyskuntarakenteen merkitys alueen kasvun ja kilpailukykyyn kannalta jaetaan usein lokalisaatio- ja urbanisaatioetuihin. Lokalisaatioeduissa kyse on yritysten kasautumiseduista ja toiminnan mittakaavaeduista. Saman toimialan yritysten kasautumisedut luovat edellytykset tehokkaalle tiedonvaihdon, toimiville työvoimamarkkinoille ja yritysten erikoistumismahdollisuuksille. Yritysten kasautumisen ajatellaan tuovan alueille lisää sosiaalista pääomaa, innovaatiokykyä, työpaikkoja, palveluja ja muita yrityksiä ja asukkaita, jotka vahvistavat alueen positiivista kehitystä. (Laakso 2012, 21; Laakso & Loikkanen 2004, 35.) Urbanisaatioeduilla tarkoitetaan puolestaan kaupungin koon mukanaan tuomaa kulutus- ja tuotantorakenteiden monipuolistumista. Palveluvalikoiman monipuolisuus, laadukkuus ja palvelujen saavutettavuus houkuttelevat yrityksiä, asiakkaita ja asukkaita alueelle. Urbanisaatioeduilla viitataan myös monipuoliseen ja tiiviiseen kaupunkirakenteeseen. Tiivis kaupunkirakenne vähentää liiketoiminnasta muodostuvia kuluja ja edistää ihmisten välistä vuorovaikutusta ja innovaatioiden syntymistä. (Laakso & Loikkanen 2004, 35; Söderström 2012, 20.) Monipuoliseen ja tiiviiseen kaupunkirakenteeseen liitetään myös



sosiaalisen pääoman vahvistuminen, paikallisyhteisöjen voimaantuminen, sosiaalisen eriarvoistumisen ehkäisy ja ekologisen ja taloudellisen liikkumisen tukeminen. Monipuolisen kaupunkirakenteen menettäminen näkyy alueen toimintojen yksipuolistumisena, mitä näkee esimerkiksi nukkumalähiöissä. (Ellin 2006, 11; Söderström 2011, 27-28, 32.)

Lokalisaatio- ja urbanisaatioetujen tarkastelu kiinnittää huomion siihen, että hyvin toteutetuissa maankäytön suunnitteluhankkeissa ei ole kysymys ei vain infrastruktuurin rakentamisesta, vaan rakentamisella pyritään saamaan aikaan useita samanaikaisia positiivisia ulkoisvaikutuksia. MALPE-suunnittelulla pyritään samaan aikaan synergiaetuja palvelujen-, liikenteen- ja maankäytön suunnittelun paremmalla integroinnilla. (Laakso & Loikkanen 2004, 204). Maankäytön suunnittelussa taloudellisen kasvun edistämisen keinot voidaan yleisesti ottaen jakaa kahteen ryhmään; alueen yrityksille ja asukkaille suunnattuihin taloudellisiin kannustimiin ja alueen houkuttelevuutta lisääviin investointeihin. Taloudellisia kannustimia ovat muiden muassa tonttien tarjoaminen markkinahintaa edullisemmin, yritysten toiveiden kuunteleminen maankäyttöpolitiikassa ja tonttien tarjoaminen hyvien kulkuyhteyksien varsilta yritys- ja palveluklustereista. Alueen houkuttelevuutta puolestaan lisätään parantamalla alueen viihtyisyyttä, parantamalla palvelujen laatua ja laajentamalla julkista palvelutarjontaa. (Laakso & Loikkanen 2004, 202.)

Väestökasvun tavoitteena on tuoda alueelle kysyttyä työvoimaa ja veronmaksajia. Väestökasvu ei kuitenkaan ole vain positiivinen asia, sillä väestökasvun seurauksena kasvavat myös julkisen palvelutuotannon kustannukset. (Laakso & Loikkanen 2004, 193, 196). Palvelujen digitalisoiminen tarjoaa houkuttelevan mahdollisuuden kunnille palvelumenojen hillitsemiseen, vaikka väestön määrä alueella kasvaa. Palvelujen digitalisoiminen voi tarjota myös täysin uudenlaisia mahdollisuuksia tukea paikallisia yrityksiä ja innovaatiotoimintaa alueilla, minkä elinkeinorakenne pohjautuu vahvasti ICT:hen (Anttiroiko 2016, 2). ICT-kokonaisarkkitehtuurin kehittäjät, kumppanit, asiakkaat, alihankkijat, rahoittajat ja tukipalvelut ovat kaikki osa palvelutuotannon arvoketjua, mikä voi edistää - tai olla edistämättä kuntien elinvoimaisuutta (Harisalo 2013, 45).

Palvelupoliittisten ratkaisujen taloudellinen hyöty riippuu kuitenkin siitä, mistä näkökulmasta asiaa katsotaan ja miten kustannusten ja hyötyjen tarkastelu rajataan. Palvelujen keskittäminen tuo pitkällä aikavälillä etuja kasvukeskuksiin alun investointimenoista huolimatta, kun taas pienemmillä paikkakunnilla palvelujen digitalisoiminen ei hyödytä samalla tavalla. (McCann 2001, 262; Rehunen ym. 2016, 11). Heinämäki ja Rehunen (Heinämäki 2014, 66; Rehunen ym. 2016, 11) ovat

korostaneet aluerakenteen huomioimista palvelujen suunnittelussa. Rehusen ym. (2016, 11) mukaan paikkakunnan koolla ja sijainnilla aluerakenteessa on merkitystä yhteiskunnalle tulevien palvelutuotannon- ja liikennekulujen muodostumisessa. Esimerkiksi syrjäisillä, harvaan asutuilla seuduilla voi olla taloudellisesti kannattavampaa ylläpitää monipuolisen palveluvalikoiman omaavaa terveystakeskusta, kuin vastaavan kokoista yksikköä samankokoisella paikkakunnalla suuren kaupunkikeskuksen kyljessä. Taloudellisten arvojen lisäksi palvelupolitiikka tulisi tarkastella myös sosiaalisten vaikutusten ja ympäristövaikutusten osalta. Palvelujen digitalisoimisen vaikutukset ihmisten arkeen voivat esimerkiksi olla suuremmat maaseudulla, kuin kaupungissa, missä seuraavaksi lähin palvelupiste löytyy kohtuullisen etäisyyden päästä (McCann 2001, 262).

Paanasen ym. esittämään kuntien elinvoimaisuuden käsitteeseen liittyy kuitenkin myös oman toimintaympäristön muokkaamiskyky ja kyky hyödyntää uutta teknologiaa kunnan kasvussa ja kehittämisessä (Anttiroiko 2016, 2; Mazzucato 2016, 141; Paanen ym. 2014, 17). Kuntien erilaiset lähtötilanteet ja tarpeet tarkoittavat sitä, että kuntien tulisi hyödyntää uutta teknologiaa juuri itselle parhaiten soveltuvalla tavalla. Kunnilta odotetaan strategisia valintoja, riskien sietämistä ja yritysyhteistyötä julkisen palvelutuotannon haasteiden voittamisessa (Mazzucato 2016, 141, 153). Teknologian implementoiminen kaupunkiympäristöön, kokeilualustojen luominen ja ICT-palveluarkkitehtuurin kehittäminen yhdessä yritysten kanssa voidaan nähdä myös osana alueen innovaatiotoiminnan kehittämistä, uusien hyödyllisten kumppanuuksien muodostamista ja keinona liittää kunta kansainväliseen kaupunkiverkostoon uusien investointien ja asiakkuuksien houkuttelemiseksi.

Kunnat ovat merkittävässä asemassa elinkeinojen, työllisyyden ja kehittämisen edistäjinä, mutta niillä on myös monia säätelytehtäviä (Harisalo 2000, 47). Kunnat ovat vastuussa alueen markkinoiden säätelystä, palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamisesta, kansalaisten yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisestä ja palvelutuotannon tehokkaasta järjestämisestä (Paananen ym. 2014, 18). Seuraavassa kappaleessa avaan julkisen hallinnon säätelyroolia palveluverkkojen suunnittelussa.

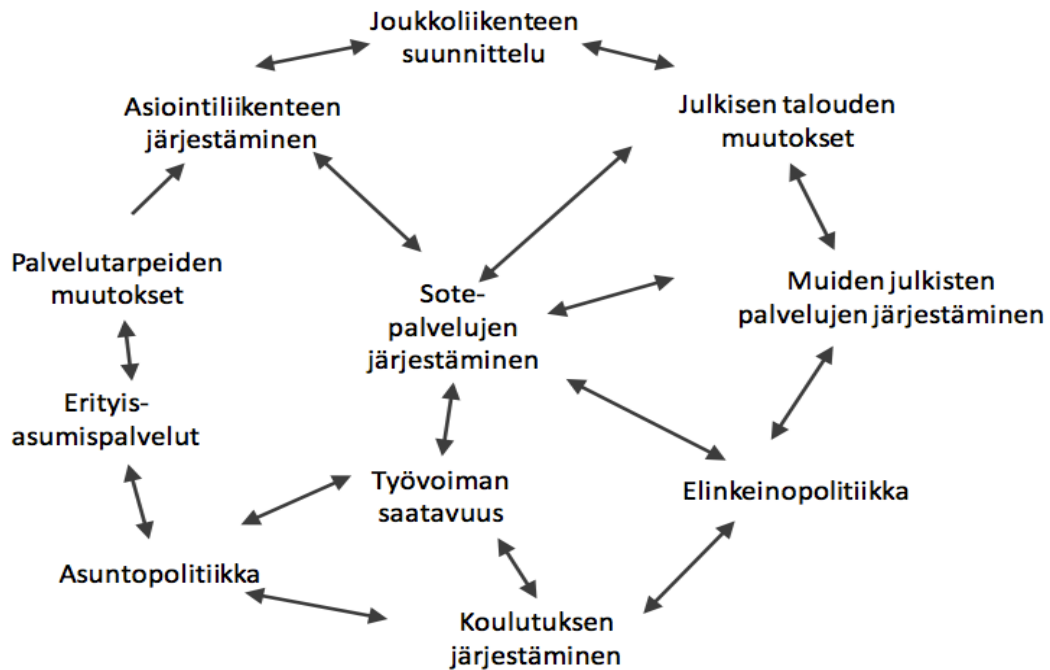
### 3.3 Hallinnon näkökulma palveluverkkojen suunnittelussa

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maankäytön suunnittelun tavoitteena on ”järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle, sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä” (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 2014, 16; Laakso & Loikkanen 2013, 497). Maankäytön suunnittelun tehtävänä on yhdyskuntarakenteen kehityksen ohjaus koko yhteiskuntaa hyödyttävällä tavalla. Palveluverkkojen suunnittelu on osa julkisen hallinnon säätelypolitiikkaa, jossa julkinen valta säätelee kuntalaisille tulevia asumiseen- ja palvelujen käyttöön liittyviä kustannuksia, asettaa ehtoja ja rajoituksia palvelujen käytölle ja määrittää eri alueiden kehittymisen edellytyksiä palvelujen sijoittelulla ja suunnittelulla (Helminen ym. 2014, 111). Maankäytön säätelyllä tasataan alueiden välisiä eroja kasvussa ja kehityksessä ja tasataan kotitalouksille syntyviä asumisen ja palvelujen käytön kuluja. Julkinen valta toteuttaa säätelypolitiikkaa esimerkiksi siinä, kun se säätelee tontinluovutusta, määrittää maankäyttöä vyöhykemenetelmillä, tekee päätöksiä alueen liikennejärjestelmien kehittämisestä tai keskittää julkisia palveluja tietyille alueille.

Julkisen hallinnon tehtävä on huolehtia heikoimmassa asemassa olevien, pienituloisten, ikäihmisten ja marginaalisten ryhmien palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta (Digitalisaatio terveyden ja hyvinvoinnin tukena 2016, 6; Graham & Marvin 2001, 12). Palvelujen sijoittelulla, liikennetarkoituksilla ja rakentamisen ohjauksella tasoitetaan väestön tuloeroja ja ehkäistään alueiden segregoitumista. (Moilanen & Laakso 2012, 133). Maankäytön suunnittelulla ja säätelyllä turvataan myös sellaisten rakenteiden ja palvelujen syntyminen, joita pelkkä markkinamekanismi ei tuota. Näitä ovat paikalliset julkishyödykkeet, kuten kaupungin liikenneverkko, puistot ja virkistysalueet, joiden tarjontaa ei ole tarkoituksenmukaista hinnoitella. Ympäristönäkökohdilla ja kestävä kehityksen perusteella maankäytön suunnittelu pyrkii estämään yhdyskuntarakenteen hajautumista, säätelee liikennettä ja pyrkii sijoittamaan palvelut ekologisesti kestäväällä tavalla. (Laakso & Loikkanen 2004, 196.) Seuraavalla sivulla oleva kuvio kolme havainnollistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen kytköstä aluetalouteen ja maankäytön suunnitteluun. (Rehunen ym. 2016, 12, 28.)

Toimeksiantotaloutena kunnilla on palvelujen taloudellisen tuottamisen vastuu kuntalaisille. Palvelujen sijoittelun hajautuminen, palveluverkon rakenne ja kunto sekä ja liikennekulujen kasvu vaikuttavat vahingollisesti kuntien ja viime kädessä kuntalaisten talouteen. (Laakso & Loikkanen 2013, 490.) Palvelujen on vastattava asiakkaiden tarpeisiin ja tuotettava lisäarvoa niistä maksaville asiakkaille. Julkinen hallinto on vastuussa myös investointeihin liittyvien riskien hallinnasta ja

kunnan omaisuuden, kuten kiinteistöjen arvon hallinnasta. Hallinnon näkökulma koskee myös hyvän hallinnon periaatteiden, kuten päätöksenteon avoimuuden-, ja demokratiaperiaatteiden toteutumista palveluverkkojen suunnittelussa. (Meklin, Rajala, Sinervo, & Vakkuri, Jarmo 2009, 181; Peck 2012, 51; Vakkuri ym. 2016, 45.)



Kuvio 3. Sote-palvelujen järjestämisen yhteys alueellisen tason suunnittelun kysymyksiin Rehusen ym. (2016, 12) mukaan.

Perinteinen palvelutuotanto on sidoksissa tiettyyn fyysiseen paikkaan ja aikaan, mitä on ollut mahdollista hallita hierarkisesti jäsentyvällä maankäytön suunnittelun kaavoitusjärjestelmällä (Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta? 2014, 12). Palvelut jäsentyvät fyysiseen ympäristöön omalla tavallaan esimerkiksi hallinnollisten rajojen, keskuspaikan etäisyyden ja väestöpohjan perusteella. Monikeskuksisessa kaupungissa palvelut jäsentyvät fyysiseen ympäristöön yhä useammin joukkoliikenteen vyöhykkeiden, palvelukeskittymien ja palvelumatkaan käytetyn ajan perusteella. (Helminen ym. 2014, 10, 12-13; Pirkanmaan palveluverkko 2040 2015, 23; Ristimäki ym. 2013, 17,19.) Palvelujen digitalisoiminen muuttaa kuitenkin palvelujen järjestämisen logiikkaa. Kun aikaisemmin kunta määrittä, missä palvelupisteessä asiakkaat asioivat ja mitä palveluja asiakkaat saavat, on “samankaltaisuuden” ja ennustettavuuden tilalle tullut palvelujen valinnanvapaus, palvelujen pirstaleisuus ja yksilöllisyys (Heinämäki 2014, 66).

Digitaaliset palvelualustat mahdollistavat kuntalaisille periaatteessa palvelujen valinnanvapauden ja sukkuloimisen palveluntuottajien ja palvelupisteiden välillä ympäri kaupunkia (Ylä-Anttila 2010, 142). Alustat mahdollistavat asiakkaiden osallistamisen alueensa palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Samalla palveluja voidaan tarjota yli perinteisten hallinnollisten ja maantieteellisten rajojen. Digitaalisten palvelujen saavutettavuutta määrittävät etäisyyden sijaan yksilölliset tekijät, kuten kielitaito, ikä ja teknologian aikaisemmat käyttökokemukset (Aladwani 2013, 79; Ylipulli 2015, 92.) Palvelujen saavutettavuuteen vaikuttavat yhä useammin myös kotitalouksien sosio-ekonominen tausta ja tarvittavien laitteiden ja verkkoyhteyksien saatavuus (Ylipulli 2015, 92). Rehunen ym. mukaan palvelujen saavutettavuuteen pitäisikin liittää kognitiivinen saavutettavuus, millä tarkoitetaan asiakkaiden fyysisiä ja kognitiivisia taitoja käyttää digitaalisia palveluja. Tällä voidaan viitata myös palvelun laatuun, käyttövarmuuteen ja luotettavuuteen. (Rehunen ym. 2012, 15.)

Palvelujen digitalisoituessa onkin ajankohtaista kysyä, miten nykyinen maankäytön ohjausjärjestelmä kykenee vastaamaan palveluverkon monimuotoistumiseen ja palveluverkon suunnittelun hallintaan. Maankäytön suunnittelua ohjaa hierarkisesti järjestetty kaavoitusjärjestelmä, sopimuksellinen ohjaus ja yhä useammin myös informaatio-ohjaus (Kanninen 2016, 27). Yksi keino lisätä maankäytön suunnittelun joustavuutta on informaatio-ohjauksen roolin kasvattaminen maankäytön suunnittelussa. Moilasen & Laakson (2012, 140, 146) mukaan maankäytön suunnittelusta on tehtävä ”palvelua”, mikä tarkoittaa yritysten ja kuntalaisten roolin vahvistamista maankäytön suunnittelussa. Kunnan maankäytön strateginen suunnittelu ja ohjaus luovat viitekehyksen ja rajat alueen kehittämiseksi, mutta lopullinen tulos määrittyisi vasta hankkeen toimijoiden välisessä yhteisessä vuorovaikutuksessa. Kannisen mukaan maankäyttö- ja rakennuslaki ei ole este sille, että informaatio-ohjaukselle annettaisiin entistä suurempi rooli kaavoittamisessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei kuitenkaan anna ”pehmeille” ohjauskeinoille selkeää roolia suunnittelujärjestelmässä, jolloin niiden merkittävyys jää usein epäselväksi ja kuntien itsensä päätettäväksi. (Kanninen 2016, 27, 29.)

Maankäytön suunnittelun ajankohtaisena haasteena on ratkaista, mikä merkitys pehmeille ohjauskeinoille annetaan tilanteessa, missä maankäytön suunnittelulta vaaditaan strategisuutta yhdyskuntarakenteen kehittämisessä ja hallinnassa, mutta samaan aikaan myös entistä suurempaa joustavuutta ja yksilöllisyyden huomioimista maankäytön suunnittelussa (Laakso & Loikkanen 2013, 500; Moilanen & Laakso 2012, 137). Moilanen ja Laakso (2012, 140, 146) ehdottavat säätelyongelman ratkaisuun hankkeiden jaottelun niiden merkittävyyden ja niiden sisältämien

riskien mukaisesti. Pienet ja vähäriskiset hankkeet vaativat vähemmän formaalia sääätelyä ja näissä alueen asukkaiden ja yritysten rooli voisi olla vahvempi. Keskisuuren riskin omaavat hankkeet vaativat jo kohtuullista sääätelyä ja hankkeen valvontaa. Julkiselle sektorille kalliit ja riskialttiit hankkeet vaativat koko yhteisön legitimitietin saamisen ja hankkeet tulisi viedä läpi perinteisessä suunnitteluprosessissa.

## 4 TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO

### 4.1 Tutkimuksen tausta ja teoreettis-metodologiset valinnat

Tutkimukseni tarkoituksena on tutkia palvelujen digitalisoimisen ja maankäytön suunnittelun välille muodostuvia jännitteitä. Tutkimus on osa talousmaantieteellistä ja aluepoliittista tutkimusta, sillä palvelujen digitalisoimista ja palveluverkkojen suunnittelua katsotaan julkisen päätöksenteon ja julkisen hallinnon toiminnan kannalta. Tutkimuksessa painottuu julkisen hallinnon säätelyrooli maankäytön suunnittelussa ja alueen kilpailukyvyyn kehittämisessä. Talousmaantieteessä julkishallinnolla ajatellaan olevan merkittävä rooli kaupunkien kasvun edistäjänä. Talousmaantieteessä kaupunkien kasvua ja kehitystä selitetään paikan sijaintieduilla ja tiettyyn paikkaan sidotuilla kasautumiseduilla. Palvelujen läheisyys, tuotanto- ja palvelurakenteen monipuolisuus ja palvelujen kasautuminen samalle alueelle selittävät talousmaantieteessä alueen kasvua ja kehitystä. (Laakso & Loikkanen 2004, 39, 41.) Talousmaantiede tutkii myös julkisen sektorin säätelyroolia alue- ja kaupunkitaloudessa. Lähtökohtana on ajatus, että alue- ja kaupunkikehittämistä ei voida jättää vain markkinavoimien varaan. Julkista sektoria tarvitaan tasapainoittamaan alueen markkinoita ja säätelemään yhdyskuntarakenteen kehitystä, jotta yhteisön etu yhdyskuntakehittämisessä toteutuu. (Laakso & Loikkanen 2004, 40.)

Tutkimuksessa tarkastellaan teknologian implementoimista kaupunkiympäristöön ja palveluverkkosuunnitteluun liittyvää maankäytön suunnittelun politiikkaa. Teknologian ja kaupunkisuunnittelun yhdistävä tutkimus on luonteeltaan monitieteistä ja jakautunut useisiin eri tutkimussuuntiin. Tutkimuksessa yhdistyvät usein teknillistieteisiin kuuluva kaupunkisuunnittelu, tietotekniikka, sosiaalitieteisiin kuuluva politiikan tutkimus, ihmisten käyttäytymistiede ja yhteiskuntatieteisiin kuuluva hallinnon tutkimus. (Ylipulli 2015, 22.) Käsillä oleva tutkimus keskittyy teknologian implementoimisen poliittisuuteen ja julkisen hallinnon toimintapolitiikan tutkimiseen.

Tutkimusaiheeni lähestyn tulkitsevan politiikka-analyysin avulla. Tulkitseva politiikka-analyysi keskittyy siihen, miten erilaiset merkitykset ja merkityskamppailut muokkaavat ihmisten toimintaa, instituutioita ja ympäristöä. Tulkitseva politiikka-analyysi arvioi, miten tutkittava ilmiö kehystetään, mitä oletuksia, arvoja ja tavoitteita löytyy toimintapolitiikan taustalta ja miten se

argumentoidaan. Analyysi voi tuoda ilmi vaihtoehtoisia toimintatapoja, toimintapolitiikan taustalla olevia ristiriitoja, toimijoiden valtasuhteita ja niiden muutoksia ja sidonnaisuuksia. (Haila 2014, 168.) Kysymyksiä voivat esimerkiksi olla, mitkä toimijat johtavat prosessia, mitä näkökulmia pidetään esillä ja mitkä merkitykset jäävät piiloon, miten politiikka saa legitimation ja millaisia vaikutuksia toimintapolitiikalla on eri ryhmittymille. Tulkitsevaa politiikka-analyysiä onkin kuvattu myös demokratian politiikkatieteeksi. (Häikiö & Leino 2010, 18; Linnamaa 2002, 35.)

Häikiön ja Leinon mukaan (2014, 21) päätöksenteon politisoituminen edellyttää sitä, että käsillä oleva asia muuttuu kiistanalaiseksi ja jännitteitä sisältäväksi, hallinnointia kaipaavaksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi. Palvelujen digitalisoimista koskeva politiikkaprosessi alkaa tästä politiikkaprosessin avautumisen hetkestä. Politiikkaprosessi päättyy sulkeumaan, jonka myötä asiat näyttävät päättyvän ratkaisuun. Sulkeuma pitää sisällään kuitenkin ehtoja ja rajouksia, joiden avulla sulkeuma saavutetaan. Ehdot ja rajoukset voivat olla esimerkiksi eri muodossa esitettyä tietoa, kulttuuriin sidottuja arvoja tai päätöksenteon sitomista tiettyyn näkökulmaan tai maantieteelliseen alueeseen, jota ei enää haluta kyseenalaistaa. (Haila 2014, 170; Häikiö & Leino 2014, 21.)

Vaikka toimijoille sulkeuma näyttäytyy epäpoliittisena kysymyksenä, on se edelleen poliittinen. Poliittisille kysymyksille luonteenomaista on tiedollinen epävarmuus ja politiikkaprosessit saavuttavat tiedollisen ja poliittisen sulkeuman vain hetkittäin. Tiedollisen perustan taustalla olevien ehtojen ja rajausten kyseenalaistaminen avaavat uudestaan sulkeuman ja suunnittelukysymys politisoituu jälleen. (Haila 2014, 170; Häikiö & Leino 2014, 21.) Tiedollinen epävarmuus ja palvelujen digitalisoimisen politisoituminen näkyvät politiikan tempoilevuutena, inkrementaalisena suunnitteluna, asioiden kiirehtimisellä ja toisaalta taas päämäärättömyytenä ja saamattomuutena. Tutkimuksen taustalla onkin ajatus siitä, että palvelujen digitalisoimiseen liittyvät jännitteet vaikuttavat päätöksenteon politisoitumiseen ja palvelujen digitalisoimisen edistymiseen kunnissa.

Tulkitsevaa politiikka-analyysiä käytetään usein tietyllä aikajanalla tapahtuvan poliittisen prosessin tai yksittäisen tapahtuman analysoimisessa. Tutkija kerää tyypillisesti aineistoa kartoittaakseen eri osapuolten näkemyksiä ja saadakseen syvyyttä yksittäisen tapahtuman tai tapahtumaketjun tulkitsemiseen. (Häikiö & Leino 2014, 19.) Tässä tutkimuksessa käytän tulkitsevaa politiikka-analyysiä kuitenkin tietyn ilmiön; palvelujen digitalisoimisen tutkimisessa. Lähestyn palvelujen digitalisoimista ilmiönä, joka saa erilaisia merkityksiä ja tulkintoja riippuen haastateltavien taustasta, digitalisoimiseen liitettyjen arvojen ja merkitysten, alueen kulttuurin, kunnan tarpeiden ja palvelujen kehittämistä ohjaavien erityispiirteiden perusteella. Lähestymistavan taustalla on ajatus



siitä, että digitalisoimiselle annetuilla merkityksillä ja alueen erityistekijöillä on vaikutusta siihen, millaisia jännitteitä palvelujen digitalisoimisen ja maankäytön suunnittelun välille muodostuu. Samalla tutkimuksessa tutkitaan digitalisoimiseen liittyviä ristiriitaisuuksia ja reunaehtoja, jotka määrittävät mitä merkityksiä digitalisoimiselle lopulta annetaan ja millaiseksi toimintapolitiikka muodostuu.

Tulkitsevassa politiikka-analyysissä todellisuus ymmärretään kontekstisidonnaisena sosiaalisena, kulttuurisena, materiaalisena ja poliittisena konstruktiona. Konstruktionismissa ei ole yhtä oikeaa ”totuutta”, sillä todellisuutemme ja käsityksemme esimerkiksi palvelujen digitalisoimisesta rakentuu sosiaalisissa ja kielellisissä vuorovaikutuksessa. (Häikiö & Leino 2014, 16; Wallin 2012, 41.) Konstruktionistisessa tutkimuksessa lähtökohtana on ihmisen kokema todellisuus ja kielen merkitys todellisuuden rakentajana (Häkli 1999, 133; Vehmas 2002, 17). Toisin kuin fenomenologiassa, konstruktionismissa ei tyydytä vain ihmisten elämismaailman ja asioiden kuvaamiseen, vaan tarkastelun kohteena on myös se, millä tavalla yksilö kuvaa ilmiötä, mitä se hänelle merkitsee ja millä tavalla todellisuutta rakennetaan. Konstruktionismissa pyritään pääsemään ihmisten elämismaailman taakse ja kyseenalaistamaan vakiintuneita, itsestään selviksi muuttuneita käsityksiä (Häkli 1999, 133; Wallin 2012, 41.)

Erilaiset merkitykset kiinnittävät huomiota tutkittavan ilmiön eri puoliin, jolloin saman ilmiön tutkimuksessa voidaan päätyä erilaisiin johtopäätöksiin (Häikiö & Leino 2014, 16, 20). Samalla konstruktionistisessa tutkimuksessa tuodaan esiin se, että asiat näyttävät aina erilaiselta jonkin toisen näkökulmasta katsottuna. Konstruktionistisen tutkimuksen tarkoituksena ei olekaan tuottaa yhtä ainuttä totuutta siitä, miten asioiden tulisi olla tai mitä pitäisi tehdä. Pikemminkin tarkoituksena on tutkia toimintapolitiikan muodostumista, politiikkaan vaikuttamista ja nostaa esiin erilaisia näkökulmia ja suunnitteluun liittyviä ristiriitoja ja reunaehtoja. (Häikiö & Leino 2014, 24; Wallin 2012, 42.)

Haastatteluaineistoni kuvastaa niitä merkityksiä, joita kuntien viranhaltijat ja asiantuntijat antoivat palvelujen digitalisoimiselle. Merkitykset muodostuvat ihmisten välisessä kielellisessä ja sosiaalisessa vuorovaikutuksessa (Wallin 2012, 41). Diskurssit ovat tunnistettavia ja vakiintuneita kielenkäytön tapoja tietyissä tilanteissa. Ne voidaan tulkita ajattelu- ja toimintatapoina, joiden avulla toimijat nostavat esiin heille keskeisiä asioita ja näkökulmia. Palvelujen digitalisoiminen ei siten yksin määrity sen mukaan, miten keskushallinto näkee palvelujen digitalisoimisen, vaan palvelujen digitalisoimisen merkitys rakentuu paikallisessa kuntayhteisössä, paikallisten

toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Tässä tutkimuksessa ymmärrän diskurssit siten, että ne merkityksellistävät ja antavat erilaisia arvoja palvelujen digitalisoimiselle. Virkamiesten käsitykset palvelujen digitalisoimisesta omassa kuntayhteisössä kuvaavat jotain yhteisön kulttuurista, arvoista ja käsityksistä, jotka ohjaavat palvelujen suunnittelua ja poliittista päätöksentekoa. (Häikiö & Leino 2014, 11, 13.)

Diskurssit kuvaavat myös tapaa ajatella ja kertoa palvelujen digitalisoimisesta. Diskurssianalyysissä kiinnitetäänkin huomiota siihen, mille hegemonialle politiikka perustuu, millaiset rationaliteetit ja reunaehdot ohjaavat toimintaa, miten asia kehystetään ja millaisia tulkintakamppailuja syntyy eri näkemysten välille (Häikiö & Leino 2014, 25). Diskurssianalyysi sopii erityisen hyvin kriittiseen tutkimukseen, sillä se diskursiiviset käytännöt kuvaavat kehittämisen takana olevia arvoja, valtasuhteita ja toimijoiden intressejä. Diskurssit tekevät näkyväksi asiat, joista voidaan puhua ja mistä taas ei puhuta, miten se rajataan ja mitä ehtoja sille asetetaan. (Leino 2006, 20; Wallin 2012, 43.) Erilaiset diskurssit muodostavat merkityskamppailuja, jossa toimijat kamppailevat diskursiivisesta hegemoniasta, eli pyrkimyksestä vakiinnuttaa joku merkitys tai ajattelutapa hallitsevaksi tavaksi tulkita asia. Näin tulkinta tai ajattelutapa alkaa näyttää luonnolliselta, eikä sitä enää kyseenalaisteta. (Mikola & Häikiö 2014, 61.)

Tätä tutkimusta voi kritisoida siitä, että se ei kerro yhtä totuutta palvelujen digitalisoimisesta. Kuntien päätöksenteon ongelmat, kuten palveluverkkojen suunnittelu, ovat kuitenkin luonteeltaan kompleksisia ja “ilkeitä” ongelmia, eikä niille ole olemassa yhtä oikeaa ratkaisua. Sotaraudan mukaan kompleksisten ongelmien ratkaisemisessa kyse ei niinkään ole siitä, että meidän pitäisi tietää mikä on oikea toimintatapa, vaan kyse on siitä, miten voimme saada yhteisymmärryksen käsillä olevaan asiaan, miten kykenemme hahmottamaan kehityksen taustalla olevat voimat ja oman roolimme kehitystä ohjaavana tekijänä (Sotarauta 1996, 10). Tutkimuksen konstruktivistinen lähestymistapa tuo näkyväksi palvelujen digitalisoimiseen liittyviä merkityksiä ja eri toimintapolitiikkojen välille muodostuvia jännitteitä. Se tuo esiin myös päätöksentekoon liittyvää epävarmuutta ja käytännön toimintaa sääteleviä reunaehtoja. Tutkimus tuo esiin erilaisia valintoja ja palvelujen digitalisoimiseen liittyviä näkökulmia. Kunnat itse päättävät näkökulmien merkityksestä omien, toimintaa ohjaavien tavoitteiden ja arvojensa pohjalta.

## 4.2 Tutkimuksen aineisto

Tutkimuksen aineisto perustuu kesällä 2016 tekemiini haastatteluihin, jotka tein MAL-verkoston ”Digitaalisten palvelujen liittäminen maankäytön suunnitteluun”- selvitystyötä varten. Haastatteluihin otti osaa erikokoisia kaupunkeja ympäri Suomea Lapista, Pohjois-Pohjanmaalta, Varsinais-Suomesta, Kaakkois-Suomesta, Keski-Suomesta ja Pirkanmaalta. MAL-verkoston tutkimuksen tarkoituksena oli saada yleiskuva palvelujen digitalisoimisesta ja digitaalisten palvelujen integroimisesta maankäytön suunnitteluun. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on laajentaa aikaisempaa tutkimusnäkökulmaa tutkimalla palvelujen digitalisoimiseen liittyviä merkityksiä eri politiikkavaihtoehtojen välille muodostuvia jännitteitä. Tutkimukseen valikoitui eri kokoisia paikkakuntia eri puolilta Suomea, jotta myös palveluverkkojen suunnitteluympäristö ja alueelliset erot palveluverkkojen suunnittelussa tulisivat huomioituksi. Tutkimukseen osallistuneiden kaupunkien asukasluku vaihteli 33 000 -190 000 asukkaan välillä. Haastatteluihin valitut kaupungit valikoituivat MAL-verkostossa aikaisemmin tehdyn kyselyn perusteella. Tavoitteena oli valita erikokoisia paikkakuntia, joissa palvelujen digitalisoiminen oli edennyt muita kuntia nopeammin. Kaupungin palvelujen digitalisoimista arvioitiin kyselyn lisäksi kaupungin ulkoisten Internet-sivujen perusteella ja MAL-verkoston oman tietämyksen perusteella.

Olin haastatteluihin valittuihin paikkakuntiin yhteydessä ensin sähköpostitse. Menetelmä tuotti kuitenkin heikosti yhteydenottoja, joten olin yhteydessä kuntiin sähköpostikokeilun jälkeen pääasiassa puhelimitse. Tämä mahdollisti myös haastattelujen kannalta soveliaiden henkilöiden löytämisen organisaatiosta ja kesäloma-aikojen huomioimisen haastattelujen aikatauluissa. Haastattelujen sopimisen haasteena oli kuitenkin tutkimuksen aiheen monitieteisyys, mikä näkyi siinä, että sopivia haastateltavia ehdotettiin kunnasta riippuen joko ICT-hallinnosta, maankäytön suunnittelusta tai kaupungin strategisen kehityksen parista. Yhteydenottojen perusteella näytti siltä, että potentiaalisimmat haastateltavat sijaitsivat eri kokoisissa kunnissa eri tehtävissä. Noudatin haastateltavien valinnassa kuntien yhteyshenkilöiden mielipiteitä siitä, mitkä henkilöt sopisivat haastatteluihin parhaiten. Haastattelujen edetessä huomasin, että haastateltavat muodostivat melko tasaisen joukon kaikilta kolmelta edellä mainituilta sektoreilta. Haastateltavista kaksi edusti maankäytön suunnittelun johtavaa asiantuntijaa, kolme henkilöä vastasi kaupungin strategisesta kehittämisestä, yksi henkilö työskenteli ICT-hallinnon johtotehtävässä ja yksi henkilö vastasi kunnan paikkatiedon tuottamisesta. Kaikilla haastateltavilla oli omakohtaista kokemusta palveluverkon kehittämisestä ja/tai palvelujen digitalisoimisesta.

Haastattelujen sopimisen jälkeen osa haastateltavista pyysi haastattelukysymyksiä etukäteen nähtäväksi, jolloin haastateltaville lähetettiin muutamalla ranskalaisella viivalla haastattelun pääteemoja, mutta ei varsinaisia kysymyksiä. Kysymyksiä ei haluttu lähettää etukäteen, jotta kaikki haastateltavat olisivat samalla ”viivalla” haastattelujen osalta. Haastattelujen alussa myös korostettiin, että kyse ei ole oikeiden vastausten antamisesta, vaan palvelujen digitalisoimisen kuvaamisesta omassa kunnassa ja oman työn näkökulmasta.

Haastattelujen edetessä kävi kuitenkin ilmeiseksi, että palvelujen digitalisoiminen oli useimmissa kunnissa vasta alussa. Pitkän kokemuksen omaavaa tietoa palvelujen digitalisoimisesta oli saatavilla rajoitetusti, joten päätin täydentää aineistoa vielä kahdella asiantuntijahaastattelulla. Ensimmäinen asiantuntijahaastattelu oli ryhmähaastattelu, joka tapahtui 20.6.2016 Kymppi-Moni seurantatapaamisessa. Tapaamiseen otti osaa kaupunkikehityksestä- ja kaavoituksesta vastaavia henkilöitä ympäri Suomea. Kymppi-Moni seurantatapaamisen haastattelu oli näistä ainut, joka nauhoitettiin paikan päällä kokouksessa. Haastattelu noudatteli omaa haastattelurunkoa ja haastattelua johti Kymppi-Moni päivän puheenjohtaja, yleiskaavapäällikkö Leena Rossi Jyväskylän kaupungilta. Toinen asiantuntijahaastattelu kohdistui asiantuntijaorganisaatioon, jolla oli yli 13 vuoden kokemus yhteistyöstä kuntien kanssa palvelujen digitalisoimisesta. Haastateltava toimi palvelujen digitalisoimisen asiantuntijana organisaatiossa. Tämä haastattelu noudatti samaa haastattelurunkoa, kuin kuntien viranhaltijoiden haastattelut. Yhteensä kuntien viranhaltijoiden ja asiantuntijoiden haastatteluja oli siten yhdeksän kappaletta.

Haastattelut tein 29.6.-22.7.2016 välisenä aikana ja Kymppi-Moni seurantatapaamista lukuun ottamatta tein haastattelut joko Skypen välityksellä (viisi kappaletta) tai puhelinhaastatteluna (kolme kappaletta). Haastattelutavan valintaan vaikutti haastateltavien omat toiveet ja tekniset ongelmat. Nauhoitin haastattelut nauhoittimella ja litteroin haastattelut suoraan tietokoneelle nauhoittimen avulla ilman erillistä litterointiohjelmaa. Haastattelujen pituus kesti pääsääntöisesti 50:stä minuutista tuntiin. Haastattelumenetelmänä toimi puolistrukturoitu teemahaastattelu, missä oli valmiiksi mietityt kysymysteemat. Menetelmä mahdollistaa tarkentavien lisäkysymysten teon, mikäli haastattelun aikana ilmenee tarvetta esittää lisäkysymyksiä. Ennen haastatteluja tutustuin kaupungin ajankohtaisiin digitalisointihankkeisiin ja kysyin hankkeista, mikäli haastateltava ei itse ottanut asiaa esille haastattelutilanteessa. Mielestäni tekniikka toi syvyyttä ja käytännönläheisyyttä haastattelutilanteeseen. Käytännön esimerkkien esiin nostaminen johtikin usein syvällisempään keskusteluun digitalisoimisen merkityksistä, odotuksista ja politiikkaprosessista juuri kyseisen paikkakunnan näkökulmasta.

Haastattelurungon kysymykset kohdistuivat pääasiassa digitaalisten palvelujen kehittämiseen ja palveluverkon suunnittelun ja maankäytön suunnittelun integroimiseen. Kysymyksissä käsiteltiin keitä digitaalisten palvelujen kehittämiseen kunnassa osallistuu, miten digitaalisten palvelujen kehittäminen on organisoitu ja miten palvelujen digitalisoiminen otetaan huomioon maankäytön suunnittelussa. Haastatteluissa puhuttiin myös digitalisoimiseen kohdistuvista odotuksista ja realiteeteista, jotka sanelevat palvelujen kehittämistä ja päätöksentekoa kunnissa. Haastattelurunko oli laadittu siten, että maankäytön suunnittelun- ja palvelujen digitalisoimisen välistä yhteyttä kysyttiin useassa eri kohdissa, mutta hieman eri tavalla. Menetelmän tarkoituksena oli kannustaa haastateltavia pohtimaan palvelujen digitalisoimista mahdollisimman monipuolisesti. Halusin myös antaa aikaa vastausten miettimiseen ja mahdollisuuden palata aiheeseen uudestaan mietinnän jälkeen. Osa haastateltavista innostuikin pohtimaan entistä monipuolisemmin ja syvällisemmin ainetta.

Haastateltavia ei ohjattu ajattelemaan palveluja mitenkään erityisesti, esimerkiksi MALPE-ajattelun mukaisesti. Haastateltavat kuitenkin tiesivät minun edustavan haastatteluhetkellä MAL-verkostoa, mikä saattoi vaikuttaa siihen, että palvelu- käsitteenä ymmärrettiin laajasti. En myöskään halunnut antaa vihjettä siitä, mitä digitaalisella palvelulla tutkimuskirjallisuudessa voidaan ymmärtää, sillä tutkimuksen tavoitteena oli selvittää viranhaltijoiden käsityksiä ja merkityksiä palvelujen digitalisoimisesta omassa kunnassa, ei saada ennalta ulkoa opeteltuja vastauksia siitä, mitä se voisi olla, tai mitä sen pitäisi olla. Tämän johdosta haastattelurunko laadittiin siten, että vasta haastattelun lopussa nostettiin esiin esimerkiksi ubiikki kaupunkikäsitys ja infrastruktuurin digitalisoiminen, mikäli tämä ei ollut aikaisemmin tullut esille. Haastatteluaineiston teki kiinnostavaksi se, että toisinaan haastateltavat halusivat tehdä eronteon oman mielipiteen ja kunnassa vallitsevan “yleisen mielipiteen” välillä palvelujen digitalisoimisesta. Haastateltavat tekivät eronteon myös palvelujen digitalisoimisen nykytilasta ja tulevaisuuden kehityksestä. Kaiken kaikkiaan haastatteluaineisto oli rikas ja kuvasti palvelujen digitalisoimiselle annettuja erilaisia merkityksiä, mutta myös siihen liittyviä ristiriitaisuuksia.

### **4.3 Aineiston analyysi**

Olin käyttänyt samaa aineistoa aikaisemmin kesällä 2016 MAL-verkoston selvitystyötä varten. Uutta aineiston analyysiä varten poistin kaikki aikaisemmat merkinnät aineistosta, jotta pääsin aloittamaan aineiston analyysin “puhtaalta pöydältä”. Aloitin diskurssianalyysin lukemalla

litteroituja tekstejä ja kategorisoimalla samaan aiheeseen liittyviä tekstiosuuksia omiin luokkiinsa. Pyrin pohtimaan alusta saakka, mistä tekstissä on pohjimmiltaan oikein kyse. Tässä auttoi Airaksisen (2009, 77) väitöskirjaan tutkminen, missä hän kuvaa aineiston luokittelua tarkasti. Airaksisen mukaan tekstin luokittelu on sosiaalisen toiminnan käsitteellistämistä. Kattegoria kuvaa toimintaa ja toimintaa luonnehtivia ominaisuuksia. Yläkategoriat ovat usein yläkäsitteitä ja alakategoriat voivat kuvata yläkategorian ominaisuuksia ja sosiaalisen toiminnan kaavoja. Kategorisoinnissa auttaa jatkuva vertailu; tekstejä voidaan verrata aikaisemmin luotuihin kategorioihin. Analyysiprosessin edetessä voidaan palata jo luotuihin kategorioihin ja järjestää näitä uudestaan.

Varsinaisen aineiston analyysin ja teoriaosion kirjoittamisen aloitin syyskuussa 2016, mutta lopullinen aineiston kategorisointi oli valmiina vasta helmikuussa 2017. Haastateltavat puhuivat monesti abstraktilla tasolla palvelujen digitalisoimisesta, jolloin jouduin diskurssien luokittelussa palaamaan vielä alkuperäiseen haastatteluaineistoon tarkistamaan, mihin asiayhteyteen sitaatti tarkalleen ottaen kuuluu. Huomasin, että palaaminen alkuperäiseen aineistoon johti lopulta vielä syvempään analyysiin, mistä diskurssissa lopulta oli kyse. Aluksi en esimerkiksi kiinnittänyt huomiota siihen, millä tavalla haastateltavat puhuivat palvelujen digitalisoimisesta. Huomio johti joidenkin kategorioiden muuttamiseen matkan varrella. Myöhemmin ymmärsin, että aineistoon palaaminen ja uudelleen tulkinta kuvaavat hermeneuttista kehää, missä tutkija käy vuoropuhelua aineiston ja omien tulkintojen välillä. Hermeneuttisen kehän tarkoituksena on syventää tutkijan ymmärrystä tutkimuksensa kohteesta ja käsitteellistää aineistoa. Samalla prosessiin kuuluu oman tulkinnan kriittinen arviointi ja aineiston uudelleentulkinta. (Airaksinen 2009, 13.)

Huomasin jo analyysini alkuvaiheessa, että aineisto oli hyvin rikas ja mahdollisti moninaisten merkitysten tunnistamisen aineistosta. Aineiston analyysin kannalta kiperimmäksi tehtäväksi osoittautui juuri niiden merkitysten tunnistaminen, jotka toivat jännitteitä palvelujen digitalisoimisen ja maankäytön suunnittelun välille. Olin jo luonut kategorioita erilaisista merkityksistä, kun havaitsin, etteivät kaikki merkitykset luoneetkaan jännitteitä palvelujen digitalisoimisen ja maankäytön suunnittelun välille. Nämä merkitykset sen sijaan joko kuvasivat tai selittivät toimintaa tai olivat toimintasuosituksia. Merkitysten tunnistamisella oli kuitenkin arvo siinä, että ne selittivät ja tukivat yläkategorioiden muodostumista ja kuvasivat jännitteiden johdosta syntyvää toimintaa kunnassa.

Ensimmäisen kategorisoinnin tuloksena erotin yhteensä 24 diskurssia. Nämä diskurssit erotin peilattessani ensimmäistä tutkimuskysymystä aineistoon. Siten nämä diskurssit sisältivät kaikki ne merkitykset, mitä aineistosta löytyi palvelujen digitalisoimisesta. Seuraavassa vaiheessa siirryin toiseen tutkimuskysymykseen ja hahmottelin yläkategorioita sen mukaan, millaisia jännitteitä ne muodostivat maankäytön suunnittelun ja palvelujen digitalisoimisen välille. Kategorisoinnin lopuksi minulla oli yhteensä kuusi yläkategoriaa, jotka kuvasivat palvelujen digitalisoimisen jännitteitä maankäytön suunnittelussa ja 18 alakategoriaa, jotka kuvasivat tai selittivät toimintaa ja omalla kerronnallaan tukivat yläkategorioiden syntymistä (ks. kuvio 4 alla). Luokittelun jälkeen kävin vielä läpi alkuperäisen haastatteluaineiston ja tarkistin, että sitaattit sopivat kategorioidensa alle.

<b>Yläkategoriat</b>	<b>Alakategoriat</b>
Kokonaisvaltainen suunnittelu	Suunnittelun hajautuminen toimialoille
	Suunnittelun hajautuminen hallinnon eri tasoille
	Tiedollinen epävarmuus
	Taloushegemonia
Seinätön palvelutuotanto	Tiloihin sidottujen resurssien vapauttaminen
	Digitaalisen palveluympäristön kehittäminen
	Yritysyhteistyö digitaalisten palvelujen kehittämisessä
Kumppanuuskaavoittaminen	Asukkaiden osallistaminen maankäytön suunnitteluun
	Yritysten osallistaminen maankäytön suunnitteluun
	Osallistamisen reunaehdot
Keskuskaupunkien ja maaseudun väliset jännitteet	Fyysisten palvelupisteiden liittäminen kylien elinvoimaisuuteen
	Aluerakenne ja vanhat kuntaliitokset
	Palvelujen digitalisoimisen legitimoiminen
Alueen toiminnallisuuden köyhtyminen	Palvelujen keskittäminen ja hajauttaminen
	Tyhjenevät tilat
	Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen
Maankäytön suunnittelun hallinta	Palveluverkon muuntelunopeuden kiihtyminen
	Jouston ja ohjaavuuden tasapaino

Kuvio 4. Diskurssien lopullinen luokittelu.

Alkuvaiheessa tunsin, että löydetty diskurssit olisivat voineet sopia hyvin myös jonkin toisen diskurssin yhteyteen. Alueen toiminnallisuuden heikkeneminen esimerkiksi olisi voinut sopia myös keskuskaupungin ja maaseudun välistä jännitettä kuvaavan yläkategorian alle. Tarkempi analyysi

kuitenkin osoitti, että alueen toiminnallisuuden heikkenemiseen liittyi puhe palvelujen häviämisestä, palvelujen keskittämisestä ja hajauttamisesta ja yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, kun taas keskuskaupungin ja maaseudun välistä jännitettä kuvaavassa diskurssissa puhe liikkui enemmän aluetasolla ja pääosassa olivat vanhat kuntarajat, totut toimintatavat ja pienten paikkakuntien supistumiskehitys.

Yläkategorioista seinätön palvelutuotanto oli heti tunnistettavissa omaksi kokonaisuudekseen. Eniten päänvaivaa tuotti kokonaisvaltaisen suunnittelun- ja kumppanuuskaavoittamisen dirskussit; näitä molempia diskursseja yhdisti sama puhe entistä suurempaan yhteistyöhön eri toimijoiden kanssa palvelujen digitalisoituessa. Molemmissa diskursseissa oli siten paljon yhtäläisyyksiä ja osa sitaateista sopi kumpaankin. Yhteistyötä korostavista diskursseista oli erotettavissa loppujen lopuksi omiksi diskursseikseen kunnan toimialojen välinen yhteistyö, kuntien välinen yhteistyö, asiakkaiden osallistaminen maankäytön suunnitteluun, yritysyhteistyö digitaalisten palvelujen kehittämisessä ja yritysten osallistaminen maankäytön suunnitteluun. Nimesin tämän “jättikategorian” ensin yksinkertaisesti “yhteistyödiskurssiksi”.

Kunnan toimialojen väliseen yhteistyöhön liittyi puhe palveluverkon suunnitteluvallan siirtymisestä maankäytön suunnittelusta palveluista vastaaville toimialoille. Aineiston analyysin edetessä kävi kuitenkin ilmeiseksi, että suunnittelu oli pikemminkin hajautunut eri toimialoille ja hallinnon eri tasoille, kuin siirtynyt toimialojen väliltä toiselle. Diskurssissa korostui tarve kehittää toimialojen välistä yhteistyötä ja kokonaisvaltaisen, sektorirajat ylittävän suunnittelunäkemyksen omaksuminen palveluverkkojen suunnitteluun. Diskurssissa näkyi myös yhteisen tiedollisen perustan muodostamisen tärkeys julkisessa päätöksenteossa. Näin sektorien välistä yhteistyötä ja eri näkökulmat huomioiva suunnitteluprosessi sai nimekseen “kokonaisvaltainen suunnittelu”-diskurssi.

Kumppanuuskaavoittamista koskeva diskurssi sen sijaan rakentui asukkaiden ja yritysten osallistamisen ympärille. Kumppanuuskaavoittamisessa pääosassa oli maankäytön suunnitteluprosessin kehittäminen jäykästä kaavoitusvetoisesta suunnittelusta hankelähtöiseksi, kuntalaisia ja yrityksiä osallistaviksi hankkeiksi. Kuntien välinen yhteistyö diskurssi “suli” lopulta osaksi kokonaisvaltaista suunnittelua ja toisaalta myös osaksi keskuskaupungin ja maaseudun välistä jännitettä kuvaavan diskurssin alle. Yritysyhteistyödiskurssi puolestaan löysi paikkansa seinättömän palvelutuotannon alta.



Airaksisen mukaan (2009, 83) aineistolähtöisessä tutkimuksessa tutkija ei voi tietää etukäteen, mitä ilmiöitä aineistosta nousee esiin. Tällöin on jokseenkin turhaa etukäteen kirjoittaa teoriaosiota valmiiksi, sillä sitä joutuu kuitenkin korjaamaan. Myös itse huomasin, että aineiston analyysin edetessä aikaisemmin kirjoittamani teoriaosio ei enää kaikilta osin tukenut tutkimuksessa esiin nousseita tuloksia ja teoriaosio oli osittain kirjoitettava uudestaan. Toisaalta juuri uudelleenkirjoitusvaihe mahdollisti aineiston syvemmän reflektion ja auttoi diskurssien lopullisessa muodostamisessa.

#### **4.4 Tutkimuksen luotettavuus**

Tutkimuksessa haastateltavia ei etukäteen ohjattu ajattelemaan palveluista ja palvelujen digitalisoimisesta millään tietyllä tavalla. Siten vastaukset kuvastivat viranhaltijoiden näkemyksiä palvelujen digitalisoimisesta omassa kunnassa. Haastateltavien johtava asema kuntaorganisaatiossa mahdollisti palvelujen digitalisoimisen katsomisen helikopteriperspektiivistä ja aihetta pohdittiin laajasti yli sektorikohtaisten rajojen ja tulevaisuuden kehityksen huomioiden. Käytännön esimerkkien esiin nostaminen haastattelutilanteessa toi käytännönläheisyyttä ja johti usein pidempään dialogiin haastateltavan kanssa kehittämisen arjesta ja poliittisesta päätöksenteosta kunnassa. Kaikki haastateltavat olivat ottaneet osaa palvelujen digitalisoimiseen/palvelujen kehittämiseen kunnassa. Asiantuntijahaastattelut täydensivät omalta osaltaan aineistoa ja toivat pitkään kokemukseen perustuvaa näkökulmaa aiheeseen.

Laadullisen tutkimuksen heikkoutena voidaan aina pitää aineiston suppeutta. Seitsemän kunnan viranhaltijan, yhden asiantuntijaorganisaation edustajan ja Kymppi-Moni tapahtuman ryhmähaastattelun perusteella ei voida tehdä lopullisia päätelmiä palvelujen digitalisoimisen ja maankäytön suunnittelun välisistä jännitteistä. Tapaustutkimuksen tekeminen yhdellä paikkakunnalla olisi tuonut ilmi tutkimuksen kohteena olevan kunnan erityispiirteitä ja digitalisoimiseen kohdistuvia odotuksia, ristiriitaisuuksia ja jännitteitä. Toisaalta tällöin tutkimuksen idea siitä, että alueellisilla eroilla ja suunnitteluympäristöillä on merkitystä palvelujen digitalisoimisessa, olisi jäänyt toteutumatta. Vaikka otos oli rajallinen, haastatteluista oli havaittavissa, että alueellisilla tekijöillä oli merkitystä siinä, millaisena palvelujen digitalisoiminen nähtiin ja miten jännitteet muodostuivat. Tutkimustulokset olisivat näin olleet toisenlaisia, mikäli tutkimus olisi rajattu koskemaan vain Suomen suurimpia kaupunkeja, maaseutumaisia kuntia tai

vain yhtä paikkakuntaa. Tutkimuksessa käytettyä valintaa olla kohdistamatta tutkimusta vain tiettyyn kaupunkiin voidaan perustella myös sillä, ettei digitalisoimisen vaikutusta palveluverkkojen suunnitteluun ole aikaisemmin tutkittu Suomessa. Tutkimukseni voikin toimia ennakkotutkimuksena ennen kartoittamattomalla alueella.

Laadullista tutkimusta voidaan aina kritisoida myös siitä, että haastateltavien esittämät näkemykset ovat vain “mielipiteitä” aiheesta, joita tutkija on itse vapaasti tulkinut. Tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ollut esittää yhtä “totuutta” asiasta, vaan selvittää digitalisoimiseen liittyviä erilaisia merkityksiä ja merkitysten välille syntyvien jännitteiden muodostumista. Teemarungon käyttäminen haastatteluissa ohjaa väistämättä sitä, mihin teemoihin aineisto keskittyy. Teemarungon käyttämisen haasteena oli se, että kysymykset liikkuivat usein melko yleisellä tasolla, jolloin myös vastaukset liikkuivat abstraktilla tasolla. Tämä vaikeutti paikoin analyysin tekoa, sillä kategorisoinnissa jouduin palaamaan alkuperäiseen haastatteluaineistoon tarkistamaan, mistä haastateltava todella puhuu. Toisaalta haastattelurunkoa tehtäessä minulla ei vielä ollut käytettävissä samanlaista tietämystä aiheesta, kuin tutkimuksen teon jälkeen oli.

Aineiston laadukkuutta ja elävyyttä pyrin parantamaan täsmäkysymyksillä, jotka liittyivät kunnan ajankohtaisiin hankkeisiin. Monesti käytännön tason kysymykset aukaisivatkin pidemmän yhteisen dialogin, missä digitalisoimista pohdittiin tulevaisuuden kehityksen kannalta ja käytännön toiminnan tasolla. Haastateltavat nostivat esiin myös itse palvelujen digitalisoimisen kannalta oleellisia kysymyksiä, jolloin annoin haastateltaville tilaa kertoa palvelujen digitalisoimista kunnassa laajemminkin.

## 5 DISKURSSIT

### 5.1 Kokonaisvaltainen suunnittelu

*H7: "Tarvitaan kokonaisvaltainen ajattelu ja kokonaisvaltainen suhtautuminen sekä palvelujen tuotantoon, että maankäytön suunnitteluun...entistä enemmän jokainen palveluratkaisu joka tehdään, niin se pitäisi keskusteluttaa yhteisesti myöskin maankäytön suunnittelijoiden ja myöskin muiden sektoreitten kanssa, ja hakea tällaisia synergioita ja katsoa miten näitä asioita voitais yhdistää, koska tässä on nyt se tilanne, että meillä on fyysinen rakenne on edelleen olemassa, että tällaisen tilapalvelu ajattelua noudattava, meillä on valtavasti kouluja, päiväkoteja, erilaisia erilaisiin terveyspalveluihin liittyviä...ja se mitä meidän täytyis nyt sitten niin mitä siitä rakennuskannasta kannattaa säilyttää, eli ei lähdetä siitä, että kun meillä on rakennus, niin meidän pitää olla palvelukin siinä, vaan että se palvelu voi olla täysin irrallaan siitä fyysisestä tilasta."*

Kuntaorganisaatiossa maankäytön suunnittelu ja palveluverkon suunnittelu ovat perinteisesti muodostaneet kaksi erilaista päätöksentekoavaruutta. Jarmo Vakkurin ym. (2016, 50) tutkimuksessa havaittiin, että palveluverkon kehittämisen vaikutuksia ei yhdistetä maankäytön suunnitteluun riittävässä määrin. Myös tässä tutkimuksessa oli havaittavissa samankaltaisia piirteitä puhuttaessa digitaalisten palvelujen liittämistä maankäytön suunnitteluun. Haastateltavien mukaan digitaalisten palvelujen suunnittelu nähdään vielä maankäytön suunnittelusta melko erillisenä asiana.

*H2: "Jos me aatellaan että meillä on palveluverkon suunnittelua ja maankäytön suunnittelua, niin se digi siellä näkyy tavoitetilassa, tämän digitalisaation avulla voidaan vaikka keventää palveluverkkoa tai näin poispäin. Mutta että suunnitteluprosessien tasolla ne on vielä aika erillisiä, irrallisia, kokonaisuuksia."*

Osasyynä palvelujen suunnittelun ja maankäytön suunnittelun erillisyyteen näytti olevan toiminnan kehittämisen siilomaisuus. Haastateltavien mukaan palveluverkon suunnittelu oli aikaisemmin ollut paremmin maankäytön suunnittelun hallinnassa, sillä kaikki palvelujen suunnitteluun liittyvä oli aina jollain tapaa liittynyt myös maankäytön suunnitteluun. Palvelujen digitalisoituessa maankäytön suunnittelu kuitenkin enää määrittä kuntien palvelurakennetta, niinkuin ennen. Haastateltavat kokivat, että palvelujen suunnittelu on siirtymässä maankäytön suunnittelusta palveluista vastaaville toimialoille, jolloin palvelujen suunnittelun yhteys maankäytön suunnitteluun heikkenee tai katkeaa kokonaan.

Osassa haastatteluja digitaalisten palvelujen suunnittelu nähtiin maankäytön suunnittelusta kokonaan irrallisena asiana. Palveluverkon kehittämisen yhteys maankäytön suunnitteluun kuitenkin palasi keskusteluun nopeasti, kun puhe siirtyi tilojen käytön suunnitteluun ja digitalisoimisen tuomiin mahdollisuuksiin palveluverkon uudelleenjärjestämisessä.

Palvelujen tuotantotavan muutokset vaikuttavat tilojen ja rakennusten käyttötarpeen muutokseen, uusiin investointipäätöksiin, palvelujen sijoitteluun ja palvelujen kautta syntyvään liikenteeseen ja muiden palvelujen kysyntään alueella (Rehunen ym. 2016, 12). Viime kädessä palvelujen tuotantotavan muutokset vaikuttavat palvelujen saavutettavuuteen, yhteiskunnalle tuleviin kustannuksiin ja alueen elinvoimaisuuteen. (Rehunen 2016, 12.) Haastatteluissa palvelujen tuotantotapojen muutosta katsottiin lähinnä tilojen käytön ja resurssien jakamisen näkökulmasta. Haastateltavat korostivat digitaalisten palvelujen kehittämistä yhteisessä, sektorirajat ylittävässä suunnitteluprosessissa. Monilla haastateltavilla paikkakunnilla tämä oli tarkoittanut moniammatillisten työryhmien perustamista MALPE-ajattelun mukaisesti. MALPE- ajattelussa maankäytön suunnittelu-, asuminen-, liikenne-, palvelujen kehittäminen ja elinkeinoelämän kehittäminen kytketään yhteen. Suunnittelulla pyritään parempaan tiedolliseen perustaan ja erilaisten riippuvuussuhteiden tunnistamiseen palveluverkkosuunnittelussa. (Hakamäki 2015, 3.) Haastateltavien mukaan eri sektorien integroiminen yhteen mahdollistaa investointien tehokkaamman hallinnan, kehittämisen synergiaetujen hahmottamisen sekä vaihtoehtoisten toimintatapojen tarkastelun ja toiminnan vaikutusten arvioimisen.

Haastateltavat puhuivat mielellään abstraktilla tasolla kokonaisvaltaisen suunnittelun tärkeydestä, mutta haastattelujen perusteella yksi suurimmista haasteista oli kuitenkin juuri sektorirajat ylittävän, yhteisen suunnitteluprosessin toteuttaminen käytännössä. Maankäytön suunnittelun toteutusohjelman laatiminen mainittiin haastatteluissa usein palvelujen- ja maankäytön suunnittelun integroijana. Käytännön toiminnan tasolla maankäytön suunnittelun toteutusohjelman laadinta oli kuitenkin enemmän tai vähemmän eri sektorit ylittävä, vuorovaikutteinen prosessi. Haastateltavien mukaan toimintoja kehitetään edelleen liikaa omissa hallinnollisissa siiloissaan, eikä aina ole selvää, millä kokoonpanolla mitäkin asioita tulisi käsitellä. Aito sektorien välinen vuorovaikutus ja erilaisten näkökulmien huomioiminen maankäytön suunnittelun toteutusohjelman laadinnassa saattoi jäädä vähäiseksi.

Haastattelujen perusteella tyypillinen sektorien välinen yhteistyö tapahtuu erillisissä, muutamaaan teemaan keskittyvässä työpajassa. Tällöin eri sektorit yhteen kokoava, yhteinen suunnitteluprosessi

voi kuitenkin kutistua vain tiettyjen ryhmien omaksi projektiksi suppeiden teemojen ympärille. Tällöin palveluverkon kehittämisen kokonaisnäkemys jää vaillinaiseksi ja palveluverkon kehittämisen yhteys kunta- ja aluetalouteen jää vaillinaiseksi. Haastateltavien mukaan osassa kuntia puuttuu aito vuorovaikutteinen menetelmä, joka yhdistää palvelujen suunnittelun maankäytön suunnitteluun. Haastavuutta lisää se, että digitaalisten palvelujen suunnittelu on hajautunut eri toimialoille ja hallinnon eri tasoillekin.

Hallinnon siiloutuminen on seurausta työnjaon ja vastuiden määrittämisestä ja julkinen hallinto tarvitsee sitä aina jossain määrin (Vakkuri ym. 2016, 52). Haastattelujen perusteella haasteena on kuitenkin yhteisen suunnitteluprosessin kehittäminen. Palveluverkkosuunnittelun sitominen esimerkiksi Vantaan mallin mukaisesti toimitilainvestointeihin tai Jyväskylän mallin mukaisesti KymppiR-menettelyyn tuovat vuorovaikutteisuutta, säännöllisyyttä ja ennustettavuutta toimintaan (Jyväskylän 10<sup>R</sup> 2016-ohjelma 2016; Vatén 2015, 2-3). Menetelmiä on kritisoitu toisaalta liian jäykiksi, sillä eri alojen osallistaminen vaatii pysähtymistä hankesuunnittelussa. Moilasen ja Laakson ehdotuksen mukaan yhteinen suunnitteluprosessi voitaisiin kuitenkin rakentaa eri tavalla hankkeiden suuruuden ja niiden sisältämän riskien mukaisesti (Moilanen & Laakso 2012, 140, 146). Vähäriskiset, pienemmät hankkeet vaativat vähemmän säätelyä ja ne voitaisiin käsitellä nopeammassa järjestyksessä suppeammalla kokoonpanolla.

Kokonaisvaltainen suunnitteludiskurssi korosti sektorien välisen vuorovaikutuksen ja maankäytön suunnitteluprosessien kehittämisen tärkeyttä. Aineiston analyysissa puhutun lisäksi on kuitenkin yhtä tärkeää tunnistaa myös se, mistä ei puhuta. Palveluverkon kehittämistä koskevat päätökset ovat yhä useammin myös seudullisia, jolloin kokonaisvaltainen kehittäminen tarkoittaa palvelujen tuotantotavan muutosten tarkastelua myös seudullisesti. Kokonaisvaltaiseen suunnitteluun ei haastatteluissa kuitenkaan kuulunut seudullisten vaikutusten arvioiminen ja palvelujen digitalisoimista katsottiin lähinnä oman kunnan perspektiivistä. Kuntien väliselle yhteistyölle annettiin arvo sinällään, mutta yhteistyön todettiin olevan parhaimmillaan yleisellä tasolla ja vain tietyissä, omaa kuntaa hyödyttävissä kehittämisen kohteissa. Yksi haastateltavista toi esiin huolen siitä, että maakuntatasolla päätettävät palvelut irroittavat palvelujen suunnittelun yhä enemmän maankäytön suunnittelusta ja muista alueellisen tason suunnittelun kysymyksistä.

*H7: "Täs on se vaara, että meillä on maakuntatasolla tällöinen maakuntasuunnitteluelin, sitten meillä on erikseen sotesuunnitteluelin ja siihen syntyy sitten taas rajavyöhyke, jonka yli ei paljoo keskustella, et ehdottomasti pitäisi nyt huolehtia siitä, että ne palvelut mitä nyt sitten digitaalisessa muodossa ryhdytään soteapuolla viemään eteenpäin, niin siinä yhteydessä sitten tän maankäytön suunnittelun rooli olis, tai että ne molemmat olis, ne olis yhtä ja samaa pohdintaa."*

Palveluverkon suunnittelu pitäisi kyetä yhdistämään myös muihin aluetason strategisen kehittämisen kysymyksiin. Haastateltavat näkivät kuntien välisen yhteistyön kuitenkin usein haasteellisena kuntien erilaisuuden ja erilaisten intressien johdosta. Anttiroikon mukaan (2010b, 64) intressiristiriitoja kokonaisvaltaiseen suunnitteluun voi syntyä siitä, että suunnittelun taustalla oleva näkemys voidaan rakentaa usealla eri tavalla. Toisaalta yhteneväisyyksiäkin löytyi haastateltavien kuntien väliltä. Haastattelujen perusteella kokonaisvaltainen suunnittelu perustui yksimielisyyteen taloudellisen näkökulman tärkeydestä.

*H6: "Maankäytön suunnittelussa pitää osata tavallaan niinkun sen kustannusvaikutusten ja yhdyskuntarakenteen talousvaikutuksen näkökulmasta tuoda sellaisia realiteetteja, että joissakin tapauksissa kaikki ei ole ehkä kokonaisuuden kannalta hyvä."*

Taloushegemonia muodosti kuitenkin yhden epävarmuustekijän lisää palvelujen digitalisoimiseen. Panos-tuotos ajattelussa taloudellisen hyödyn on oltava suurempi, kuin digitalisoimiseen uhrattujen voimavarojen. Haastateltavat korostivat digitalisoimisen kysyvän runsaasti voimavaroja, mutta aina ei ollut selvää, millaisia taloudellisia hyötyjä digitalisoimisella loppujen lopuksi saavutettaisiin. Alla olevassa sitaatissa haastateltava kertoo, että digitaalisten palvelujen hyöty voi "romahtaa" ilman luotettavaa tietoa digitalisoimisen hyödyistä. Mikäli päättäjät itsekään eivät osaa selittää digitalisoimisen taloudellisia hyötyjä, on kuntalaistenkin siihen vaikea yhtyä (Wiig 2016, 548).

*H4: "Sitten jos ajatellaan maankäytön suunnittelun näkökulmasta missä tiedolla on erittäin suuri merkitys siihen suunnitteluprosessiin, niin sen tiedon luotettavuus, laatu, oikeellisuus, ajantasaisuus, niin sille asetetaan vaatimuksia, niin ne on ihan ehdottomia, valitettavasti jos se on jäänyt päivittämättä, niin ei se sinne automaattisesti synny, se on erittäin suuri riski, että sen palvelujen hyödyntämisen tai digitalisaatiolla saavutettava hyöty romahtaa helposti koska sen digitalisaation hyötyihin ei voi luottaa."*

Vaikka palvelujen digitalisoimisen talousnäkökulmasta vallitsi yksimielisyys, oli kunnissa vaikea saavuttaa poliittista ja tiedollista sulkeumaa palvelujen digitalisoimisen hyödyistä vain talousnäkökulmaan nojaten. "Kokonaisvaltainen suunnittelunäkemys" -diskurssia voikin kritisoida

siitä, että se perustui kokonaisvaltaisuutta korostavasta puheesta huolimatta vain talousnäkökulmalle sivuuttaen palvelujen digitalisoimiseen liittyvät kaikki muut tekijät. McCann onkin ehdottanut talousnäkökulman tilalle hyvinvointi- käsitettä, joka tarkastelee suunnittelupolitiikan vaikutuksia ympäristöön monipuolisemmin. Kokonaisvaltainen suunnittelu tarkoittaa kaikkien osatekijöiden; sosiaalisten, taloudellisten, teknisten ja ympäristötekijöiden huomioimista osana päätöksentekoa. (McCann 2001, 245.) Näiden tekijöiden tarkastelu yhdessä talousnäkökulman kanssa, maankäytön suunnitteluprosessien kehittäminen ja päätösten tarkastelu myös seudullisesti laajentaisi digitalisoimista koskevan päätöksenteon perustaa.

## 5.2 Seinätön palvelutuotanto

*H5: "Väärät ratkaisut on kalliita, että tyyliin oho, meni koulu väärään paikkaan, se makso kuus miljoona ja se on vähä väärässä paikassa ja tämmösiä on tehty Suomenmaassa paljon...se pitää olla kasvavassa kunnassa ratkasevan tarkeeta, että kasvua kanavoidaan järkevästi."*

Haastatteluissa toistui pyrkimys "seinättömään palvelutuotantoon", mistä muodostui kunnan elinvoimaisuuden ja kilpailukyvyn edistämisen väline. Yllä olevasta sitaatista on nähtävissä, että palvelujen digitalisoiminen liitettiin kunnan kehittämiseen ja kasvumahdollisuuksiin. Seinättömyysdiskurssissa julkiset tilat ja niihin sidotut resurssit nähtiin rasitteena ja kunnan kasvun esteenä. Palvelujen digitalisoiminen tarjosi mahdollisuuden vapauttaa fyysisiin tiloihin sidottuja resursseja ja kohdistaa ne uudella tavalla. Käytännössä tämä tarkoitti pyrkimystä päästä eroon julkisiin palveluihin käytetyistä tiloista, tukipalveluista ja tiloihin sidotuista henkilömenoista. Alla olevassa sitaatissa haastateltava asettaa vastakkain fyysisen ympäristön kehittämisen ja palvelujen sisällön kehittämisen.

*H5: "Koulu on kylälle tärkeä kuuluu usein, joo kyllä koulun seinät on kylälle tärkeät, mutta pitäis nyt kuitenkin katsoa, että miten se opetus järjestetään. Se on se palvelu, toiminta, eikä ne seinät. Fyysinen ympäristö nimenomaan rakennusten suhteen herättää; se on tietysti rahallisesti, euromääräisesti tosi kalliita investointeja, hankalaa, kankeeta omaisuutta....Ja se niinkun sen fyysisen ympäristön kehittämisraha on moninkertainen palveluiden sisällön kehittämisrahan kanssa, niin sen täytyy muuttua, kun seinien merkitys alkaa vähentyä ja homma menee digitaaliseksi."*

Seinättömyysdiskurssin merkitys aineistossa avautui kuitenkin uudella tapaa, kun ymmärsin “seinän” analogisena raja -käsitteelle. Pyrkimys “seinättömyyteen” tarkoittaa tällöin pyrkimystä päästä irti totutuista rajoista, rooleista ja toiminnan tarkoituksesta. Pyrkimys seinättömään palvelutuotantoon tarkoitti samalla irroittautumista julkishallinnon perinteisestä palveluntuottajan roolista. Palvelujen digitalisoiminen tarjosi kunnille mahdollisuuden laajentaa palvelutuotantoa yli keinokeinoisten hallinnollisten ja maantieteellisten rajojen kokonaan uusille kohderyhmille. Samalla julkishallinto muuttuu paikallisesta, kuntalaisten palvelujen tuottajasta markkinatoimijaksi, joka palvelee yritysten tavoin kaikkia asiakkaita globaaleilla markkinoilla. Palvelujen digitalisoiminen nähtiin keinona paitsi supistaa palvelumenoja, myös investointina ja keinona rahoittaa omaa palvelutuotantoa.

*H8: "Että se digitaalinen palvelu, digitalisaatio palvelee siellä Hongkongissa asuvaa suomalaistakin tai Hongkongilaistakin, et sehän pitää olla se tavotetila ja silloin se pitää tehdä joka tasolla ajatuksella, et ei niinkun rajoitteita."*

*H7: "Jos tässä nyt menee kaikki niin kuin on tässä nyt hurjimmissa haaveissa on ajateltu, niin tähän on vientituote jatkossa, niin X on sitten jatkossa ensimmäisenä niinkun tuottajina tämmösen uuden viemisenä muihin maille ja muille mantereillekin, että tässä on huikeat mahdollisuudet, jos ne nyt oikeasti ottaa tuulta."*

ICT:n implementoimisen tavoitteena on perinteisesti pidetty kustannussäästöjen saamista ja toiminnan tehostamista kuntien ajautuessa yhä tiukempaan taloudelliseen tilanteeseen. Warner ja Clifton (2013, 45) tunnistavat kolme kunnille ominaista strategiaa vastata julkisten palvelujen rahoituspulaan; markkinoiden hyödyntäminen julkisessa palvelutuotannossa, julkisten palvelumenojen supistaminen ja markkinamekanismeista luopuminen. Fyysisen palveluverkon supistamisella ja digitaalisen palvelutuotannon laajentamisella kunnat näyttivät tavoittelevan sekä julkisen palvelutuotannon kustannusten karsimista, että oman toiminnan rahoittamista.

Anttiroikon (2016, 2) ja Greenin (2011, 19) mukaan ICT:n rooli kaupunkikehittämisessä tulisikin nähdä palvelumenojen supistamista laajempaan asiana. Palvelujen digitalisoiminen on myös osa kaupungin strategista kehittämistä ja alueen taloudellisen kasvun tukemista. Julkisen palvelutuotannon rahoittaminen kehittämällä digitaalisia palveluja yhdessä yritysten kanssa kansainvälisille markkinoille vastaa myös Mazzucaton esittämää ajatusta kunnista riskejä ottavana, aktiivisena markkinatoimijana. Kyky luoda uutta, tehdä strategisia valintoja ja markkinoiden hyödyntäminen ovat tärkeitä kunnan elinvoimaisuuden johtamisessa ja palvelutuotannon rahoittamisessa. (Paananen ym. 2014, 16; Mazzucato 2016, 141.)



Haastattelujen perusteella palvelujen digitalisoiminen voi kuitenkin tuoda jännitteitä fyysisen ympäristön kehittämisen ja digitaalisen palveluympäristön kehittämisen välille. Fyysiseen palveluverkkoon on ennättänyt kumuloitua runsaasti yhteisön omaisuutta (Graham & Marvin 2001, 11). Näkemys yhteisten resurssien vapauttamisesta ja käyttämisestä hyödyllisimpiin kehityskohteisiin pitää sisällään oletuksen, että uudelleen sijoitetut varat tuovat hyvinvointia kuntaan taloudellisen menestyksen kautta. Kuntalaisten kannalta näiden resurssien vapauttaminen ja uudelleen allokointi voidaan kuitenkin toteuttaa siten, etteivät kaikki pääse nauttimaan kehityksen hedelmistä. Palvelujen digitalisoiminen voidaankin nähdä yhteisön resurssien uudelleenjakona, mikä hyödyttää lähinnä eliittiä. Aikana, jolloin kunnat joutuvat karsimaan julkisten palvelujen menoja, kohdistuu uusiin investointeihin ja riskeihin erityistä kritiikkiä (Anttiroiko 2016, 4; Donald ym. 2014, 4, 6; Peck 2012, 643). Haastateltavien mukaan ajatus fyysisiin palvelupisteisiin allokoitujen voimavarojen siirrosta enemmän hyödyllisiin kohteisiin edellyttää arvokeskustelun käymistä siitä, mihin kehityskohteisiin julkisia verovaroja käytetään, kuka hyötyä saa ja mitä riskejä siihen voi sisältyä.

### **5.3 Kumppanuuskaavoittaminen**

Palveluverkkojen digitalisoiminen muuttaa palvelujen saavutettavuuden yhä yksilöllisemmäksi. Kun aikaisemmin palvelujen saavutettavuutta määrittivät palveluihin kuljetun matkan pituus ja matkaan käytetty aika, digitaalisten palvelujen saavutettavuutta määrittävät palvelun käyttäjän ikä, fyysiset ja kognitiiviset taidot, kieli, perheiden sosio-ekonominen tilanne, laitteiden saatavuus ja digitaalisten palvelujen aikaisemmat käyttökokemukset. (Aladwani 2013, 79; Ylipulli 2015, 92.) Kaikki haastateltavat korostivat digitaalisten palvelujen kehittämisessä asiakaslähtöisyyttä. Palvelujen kehittämisen apuvälineinä mainittiin uusien digitaalisten työvälineiden käyttäminen kuntalaisten osallistamisessa. Taustalla oli nähtävissä ajatus kaupungista palveluna, missä kaupunkiympäristöä rakennetaan asiakkaiden tarpeista lähtien (Väyrynen & Smeds 2009, 126).

Haastateltavien mukaan yksilöllisten tekijöiden huomioiminen ja digitaalisten palvelujen liittäminen maankäytön suunnitteluun voisi tapahtua palvelumuotoilun menetelmiä käyttäen. Palvelumuotoilussa asiakkaat osallistetaan palvelupisteiden muotoiluun. Alueen digitaaliset palvelut, palvelupisteet ja näitä täydentävät tukipalvelut voisivat määrittyä ennen kaavoittamista toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Kuntalaiselle kumppanuuskaavoittaminen ja

palvelumuotoilu avaavat mahdollisuuden vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon, palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen.

*H1: "Kyllä näitä hyödynnetty on, vaikka joku X:n suunnittelutyö oli niin, niin ne palautteet katsottiin, että minkälaisia palautteita on tullut ja miten ne sijoittuu sinne kartalle...jatkuvassa työssä nähdään, että jos jostain alueelta tulee jatkuvasti paljon palautteita, niin kyllä ne vaikuttaa siihen (alueen suunnitteluun)."*

Yhteinen suunnitteluprosessi tarkoittaa ylhäältä alas johdetun, kaavoituslähtöisen suunnittelun muuttamista vuorovaikutteiseksi kumppanuuskaavoittamiseksi. Kun kaavalähtöinen suunnittelu perustuu juridisiin määräyksiin ja viranomaispohjustukseen, kumppanuuskaavoittaminen perustuu erillisiin hankkeisiin, yhteiseen intressiin alueen kehittämiseksi ja toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. (Vakkuri ym. 2016, 53; Väyrynen & Smeds 2009, 146.) Kunnille kumppanuuskaavoittaminen tarjoaa mahdollisuuden eri näkökulmien huomioimiseen alueen kehittämisessä ja infrastruktuurihankkeiden rahoittamisen. (Ahlava & Edelman 2007, 30.) Kumppanuuskaavoittamista on kuitenkin kritisoitu siitä, että tällöin kaavoittaminen muuttuu erillisiksi, irrallisiksi kehittämishankkeiksi, eikä anna maankäytön suunnittelulle aikaa laadukkaiden kaavojen valmisteluun. (Vakkuri ym. 2016, 53; Väyrynen & Smeds 2009, 146.)

Haastatteluissa oli nähtävissä, että kumppanuuskaavoittamispuheessa oli läsnä vahvasti myös yritysysteistyö ja yritysten toiveiden huomioiminen alueen kehittämisessä. Alla olevasta sitaatista on nähtävissä pyrkimys edistää elinkeinoelämän tavoitteiden ja intressien toteutumista fyysisen ympäristön rakentamisessa.

*H8: "Meillä on fyysiseen ympäristöön kytkeytyvä tai siihen verkon rakentamiseen liittyvä kytkentä on tapahtunut kaupunkiorganisaation perusyksikköitten kautta aika vahvasti, jos on tullut toimijoille joku tarve tai tonttitarve tai muu, niin se lähtee sit etenemään sitä kautta, mut se elinkeinoyhtiö puoli on hoitanut tavallaan sen elinkeinoelämän kehittämisroolin ja nyt muutaman vuoden aikana tätä on, tässä on jossain vaiheessa tunnistettu, että nämä on hyvin erillään ja nyt sitä on tuotu organisaatorakenteiden muutosten kautta samaan johtamisjärjestelmään, jossa pyritään sitten yhdistämään sitä tiedonkulkua, että mitä siellä elinkeinomaailmassa on tavoitteita ja miten ne tulee keskustelemaan ja miten ne yhdistetään tää niinkun kaupunkiympäristön rakentaminen."*

Aikaisemmissa tutkimuksissa on havaittu, että asukkaiden osallistamista kaupunkiympäristön kehittämiseen määrittää usein taloudelliset reunaehdot. Kuntalaisten osallistamisesta joudutaan tinkimään aikataulupaineiden ja rahoitusongelmien johdosta. (Suopajarvi ym. 2012, 238.) Myös

tässä tutkimuksessa palveluverkkojen suunnittelua katsottiin lähes yksinomaan talousnäkökulmasta. Talousnäkökulman korostuminen voi merkitä sitä, että kumppanuuskaavoittamisessa elinkeinoelämän näkökulma ja kaupungin kilpailukyky näkökulma korostuvat asukkaiden osallistamisen kustannuksella. Tutkijat ovat kritisoineet yritysvetoista suunnittelua siitä, että kaupunkia kehitetään vain eliitin ehdoilla, samalla kun infrastruktuurin kehittämisestä aiheutuvat riskit ja kustannukset tulevat koko yhteisön kannettavaksi. Infrastruktuurin kehittäminen on yhä fragmentoituneempaa ja lyhytjänteisempää yritysten etsiessä vain parhaimpia sijoituskohteita. (Graham & Marvin 2001, 97; Peck 2012, 643.)

Haastatteluissa oli nähtävissä, että vaikka asiakaslähtöisyyttä arvostettiin, kuntalaisten osallistamiselle löytyi rajoitteita ja reunaehtoja. Yhteistä suunnitteluprosessia rajoittavana tekijänä nähtiin vanhat organisaatorakenteet ja toimintatavat, jotka eivät tunnistanee asiakkaiden ja yritysten roolia palveluverkkojen suunnittelussa. Olemassa olevilla ehdoilla ja hierarkioilla haastateltavat viittasivat myös kaavoittamista koskeviin käytäntöihin, erilaisiin lakeihin ja säädöksiin, mutta myös taloudellisiin reunaehtoihin, joiden sisällä asiakkaita ja yrityksiä ollaan valmiita osallistamaan. Haastateltavat kuvasivat aidon kumppanuuskaavoittamisen edellyttävän koko maankäytön suunnitteluprosessin uudelleen avaamista ja rakentamista.

*H8: "Siinähan sitten pitää kaikki roolit käydä läpi ja organisaatio ja et sehän jos ihan oikeesti tehdään ja näin tehdään, niin täähän pitäis räjäyttää ihan kokonaan palasiks ja purkaa alusta lähtien tää vanha tavallaan maankäyttösektori, kytkee se uudestaan tähän palveluiden suunnitteluun ja tää yhteys oikeesti rakentaa, toteuttaa uudestaan ja niinhän sitä pikku hiljaa tehdäänkin olemassa olevissa ehdoissa ja olemassa olevissa hierarkioissa."*

*H5: "Lähdetään hallinto tai organisaatiokeskeisyydestä asiakaskeisyyteen, eli ei tehtäis enää sitä, mihin organisaatio on tottunu tuottamaan, mihinkä se on räätälöity, vaan mietittäis mitä lainsäädännön puitteissa mitä asiakas haluaa, lainsäädännön ja resurssien puitteissa mitä asiakas oikeesti haluaa ja tarvii ja rakennettais kaikki muu sen pohjalta."*

Kaikki haastateltavat eivät pitäneet olemassa olevia säädöksiä tai organisaatorakenteita kuntalaisten osallistamisen esteinä. Yhdessä haastattelussa ilmeni, että kunta ja alueen yritykset olivat yhdessä perustaneet digilähettilästoiminnan, missä kuntalaiset toimivat sekä alueen yritysten, että julkisen sektorin digitaalisten palvelujen vertaistukijana. Järjestelyn avulla organisaatio oli voinut jatkaa digitaalisten palvelujen kehittämistä yritysten antamalla tuella. Haastateltavien mukaan kumppanuuskaavoittamisen ja kuntalaisten osallistamisen perimmäisenä ongelmana onkin

se, miten ristiriitaiset tavoitteet saadaan sovittua yhteen ja millainen määrittelyvalta lopulta eri toimijoille voidaan antaa, jotta rahoitusmahdollisuudet ja yhteisön etu yhdyskuntakehittämisessä voidaan varmistaa.

Kumppanuuskaavoittaminen tarkoittaa tarvetta sovittaa yhä useampia intressejä yhteen, jolloin lukuisat näkökulmat, vastakkaiset käsitykset ja kiistat kehittämisen painopisteistä tekevät maankäytön suunnittelusta haasteellisen. Kuntien on tasapainoiltava yhteisön edun toteutumisen, rahoitusmahdollisuuksien, asiakaslähtöisen palvelujen kehittämisen ja alueen yritysten toimintaedellytysten tukemisen välillä. Yhteinen, eri näkökulmat tasapuolisesti huomioiva suunnitteluprosessi alkoi näyttää haastattelujen valossa lähinnä ideaalilta mitä tavoiteltiin, mutta joka sisälsi hierarkioihin, organisaatorakenteisiin, talouteen ja kunnan rooleihin liittyviä rajoitteita ja reunaehtoja. Halu muuttaa prosesseja asiakaslähtöisemmäksi ja uudet innovatiiviset ideat osallistaa kuntalaiset palvelujen suunnitteluun ja tuottamiseen viittaavat kuitenkin myös siihen, että yhteisen suunnitteluprosessin nähdään tuovan myös taloudellista lisäarvoa.

#### **5.4 Keskuskaupunkien ja maaseudun väliset jännitteet**

*H3: "Kyllähän tällöinen osaaminen, palveluiden saavutettavuus on jotenkin tärkeä asia, että kyllähän me ajatellaan, että ne palvelut pitää olla siellä missä nämä nyt sitten asuu, että ne pitää pystyä ottaa sinne kotiin, ei oo tarkoitus että ihmisten pitäis muuttaa palveluitten perässä...sähköisillä palveluilla pyritään niin kuin ylittää näitä esteitä ja tavoitettavuutta parantaa, että ihmiset voi asua jos vaan saadaan sinne vaikka valokuitu."*

Monilla haastateltavilla paikkakunnilla oli käynnissä palveluverkkojen uudelleenjärjestelyjä, missä pohdittiin palvelujen karsimista maaseutumaisilta alueilta ja palvelujen keskittämistä keskuskaupunkiin. Haastateltavien mukaan digitaalisilla palveluilla pyritään kehittämään palveluverkkoa ja ylittämään maantieteellistä etäisyyttä, jotta palvelut kuitenkin olisivat edelleen saatavilla myös maaseudulla ja kylät pysyisivät asuttuina. Alla olevassa sitaatissa viitataan kuitenkin siihen, että digitaalisten palvelujen mahdollisuudet kylien asuttuna pysymisessä nähdään sangen rajallisena. Haastateltavien mukaan maaseudun tyhjenemistä on vauhdittamassa keskuskaupunkien asuntopolitiikka, millä tuetaan väestön muuttoa maalta kasvaviin kaupunkiin.

*H3: "Kyllähän nyt sitten, että jos kunta kaavoittaa ikäihmisille sopivia asuntoja, niinkun on varta vasten rakennettu kerrostaloja ikäihmisille keskusta ja siitä on purettu vanhaa koulua ja tämmöstä, niin ihmisethän muuttaa monet maakunnasta sinne sitten, jos kokee että kotona ei enää pärjää ja saavat täältä hyvän asunnon ja palvelut on lähellä."*

*H6: "Kyläen osalta se (digitalisoiminen) ei näy muuta kuin sisällön tuottamisena...ei ne kylät siitä kasva, eikä kehity sen digitalisaation takia, tai siitä huolimatta."*

Vaikka palvelujen digitalisoiminen ja palvelujen keskittäminen keskuskaupunkeihin tuo tuottavuushyötyjä, lisää se kuitenkin alueiden välistä polarisaatiota. Palvelujen digitalisoiminen kasvattaa alueiden välisiä eroja palvelujen saavutettavuudessa, liikkumiskustannuksissa, mutta myös työllisyyden- ja alueen palvelutarpeiden kehityksessä. Palvelujen ja työpaikkojen sijainnit ohjaavat väestön muuttoliikkeitä, asiakasvirtoja ja työmarkkinoiden kehitystä. Kasvukeskuksissa syntyy kysyntää uusille hyödykkeille ja palveluille, kun taas pienillä palveluja karsivilla paikkakunnilla supistumiskehitys voimistuu. (Laakso & Loikkanen 2004, 42, 67; Rehunen ym. 2016, 7-8.) Haastattelujen perusteella palvelujen digitalisoiminen ja palvelujen keskittäminen voi tuoda jännitteitä maaseutumaisten kuntien ja keskuskaupunkien välille.

Kuntien koolla ei näyttänyt olevan väliä jännitteiden syntymiselle, mutta alla olevista sitaateista on havaittavissa, että aikaisemmilla kuntaliitoksilla ja palveluverkon rakenteella voi olla merkitystä. Palveluverkon rakennetta saatetaan katsoa edelleen vanhoista kuntarajoista käsin. Alueilla, missä selkeä aluerakenne määrittä palveluverkon rakennetta, ei palveluverkon uudelleenjärjestelyssä ilmennyt samanlaisia jännitteitä, kuin alueella, missä palveluverkon kehittämissuunnalle löytyi useita vaihtoehtoja.

*H4: "X on maantieteellisesti hyvin laaja kaupunki, Etelän-Suomen suurimmista tehdyn kuntaliitoksen vuoksi, että x kuntaa yhdistettiin...kyllä se nähdään väistämättömänä, että siihen suuntaan ollaan menossa ja se otetaan huomioon tavalla tai toisella, mutta monet rakastaa seiniä ja varsinkin jos ne on siinä lähellä, mut itse nään että sanotaan, että varmaan vaatii semmosta sulattelua, että luottamushenkilöitten puolella ei se ihan oo varauksetonta suhtautumista että nää asiat otetaan käyttöön, vaan kyllä se varmasti herättää keskustelua...että kun on tuttu ja totuttu palvelu aina siinä lähimmässä kylässä tai taajamassa, niin jos muutetaan sitä, ettei enää mennäkään fyysisesti paikan päälle, vaan hoidetaan tietoverkkojen kautta, tai sit se palvelu järjestetään, että palveluja keskitetään isompiin kokonaisuuksiin, niin se vaatii, se on tietyllä tapaa semmonen murros siinä ajattelumallissa ja toimintatapakuviassa."*

*H6: "No meillä se ei ole iso ongelma kun X on ihan omanlaisensa, eli nämä keskustelut on Etelä-Suomessa ihan eri tasoisia kuin meillä... että X ei ole ollenkaan sellainen syhmyrä, kuin Etelä-Suomi ihan tän maantieteen, Lapin maantieteen luonteen vuoksi, että kunnat on valtavan isoja."*

McCann (2001, 243) onkin todennut, että tarkasteltavan alueen rajaaminen vaikuttaa siihen, millaisena palvelupolitiikan hyödyt näyttäytyvät. Digitalisoimiseen liittyvien jännitteiden syntyminen tuleekin ymmärrettävämmäksi, kun asiaa tarkastellaan oman kylän tai vanhojen kuntarajojen perspektiivistä. Alueilla, missä oli ennestään harva palveluverkko, palvelujen digitalisoiminen näyttäytyi lähinnä positiivisena parannuksena palvelutasoon, kun taas alueilla, missä joudutaan totuttelemaan pidempiin asiointimatkoihin, suhtautuminen palvelujen digitalisoimiseen oli varauksellisempaa.

Haastattelujen perusteella paikallisella toimintakulttuurilla ja ajattelutavoilla oli merkitystä siihen, miten digitalisoimiseen suhtauduttiin. Haastatteluissa kiinnitin siihen, että palvelujen digitalisoiminen esitettiin lähes aina asiana, joka oli jollain tapaa keskeneräinen tai vasta alussa. Ylinnä oleva sitaatti kuvaa kuitenkin hyvin sitä, että palvelujen digitalisoiminen ei ole vain palvelun kääntämistä sähköiseen muotoon, vaan vaatii myös totuttujen ajattelu- ja toimintatapojen uudistamista. Haastateltavat painottivat muutoksen edellyttävän vanhoja ajattelumalleja tukevien organisaatorakenteiden, ohjelmien ja strategioiden uudistamista teknisen muutostyön lisäksi. Mikäli ajattelu- ja toimintatapojen uudistaminen on vielä kesken, voi palvelujen digitalisoiminenkin näyttäytyä asiana, joka on teknisestä muutoksesta huolimatta vielä kesken.

Haastattelujen perusteella toimintatapojen uudistaminen vaatii digitalisoimisen aktiivista markkinointia. Palvelujen digitalisoimisen ympärille muodostettiin vapaaehtoistoimintaa edistämään digitaalisten palvelujen käyttöönottoa ja kuntien välistä digi-yhteistyötä edistettiin yhteisissä työpajoissa konsulttien avulla. Kunnat järjestivät asukasraateja ja tempauksia ja niiden merkittävyyttä vahvistettiin erilaisilla esiintyjillä.

*H3: "Kyllä se pitäis niinkö sitten käydä siellä sitten kertomassa ja esittelemässä, että mitä se vaatii ja mitä se tarkoittaa ja tavallaan kunnasta päin sitten lähtee niitä palveluja rakentamaan, että jos heitetään kirjettä, että meillä olisi nyt valtakunnallisesti tämmönen, että lähetääkö liittymään, niin eihän, ei se sitten kaikille kolahda, että pitäis sitten jalkautua niitä viemään missä ne on ne ammattilaiskäyttäjät...jos halutaan että kaikki kunnat lähtee, että muutenhan se käy niin, että tietyt lähtee ja tietyt ei."*

Haastattelut viittasivat siihen, että vanhat ajattelu- ja toimintatavat elävät sitkeästi, jolloin tarvitaan vahvaa muutosjohtamista ja koko yhteisön legitimiteetin saamista. Palvelujen digitalisoimiseen liittyi mielikuvien luomista, jolla pyritään muuttamaan vallitsevaa suunnittelupolitiikkaa, ylittämään palvelujen digitalisoimiseen liittyviä jännitteitä ja vahvistamaan alueen yhteistä, digitalisaatioon perustuvaa kehitysnäkemyksiä. Digitalisoimiseen liittyvät tarinat, tapahtumat ja “älykaupungin” imagon luominen voivat tukea yhteisen kehitysnäkemysmuodostamista (Wiig 2016, 547).

Kiinnitin myös haastatteluissa huomiota siihen, että palvelujen digitalisoiminen tarkoitti kunnissa lähinnä sähköisiä asiointipalveluja ja kunnan palvelutuotannon digitalisoimista. Palvelujen digitalisoimisen ymmärtäminen palvelujen sähköistämisenä merkitsi kuitenkin kunnallisessa päätöksenteossa sitä, että palvelujen digitalisoiminen liitettiin alueen palvelupisteiden katoamiseen ja alueen elinvoimaisuuden hiipumiseen. Haastateltavien mukaan palvelujen digitalisoiminen oli itse asiassa kunnallisessa päätöksenteossa sivuosassa keskustelun keskittyessä julkisten palvelupisteiden säilyttämisen ympärille. Haastateltavat kritisoivat kuitenkin palveluverkon rakenteisiin keskittyntä keskustelua liian kapea-alaiseksi. Palveluverkon rakenteiden sijaan tulisi miettiä palveluverkon kehittämistä ja palvelujen tuottamisen edellytyksiä kokonaisvaltaisesti. Vanhojen kuntarajojen ja historian tuoman painolastin sijaan tulisi keskittyä nykyisyyteen ja katsoa pitkällä tähtäimellä koko alueen väestömuutosta ja palvelujen tuottamisen edellytyksiä.

Palvelujen digitalisoiminen tarkoittaa laajassa mielessä myös kunnan infrastruktuurin, kuten asumisen ja liikenteen palvelujen kehittämistä. Haastattelujen perusteella kaupungin infrastruktuurin ja palvelutuotannon digitalisoimista katsotaan kuitenkin erillisinä asioina. Osasyynä tähän on se, että kunnan palvelutuotantoa ja infrastruktuurin kehittämistä on tavattu katsoa kunnissa omissa hallinnollisissa siiloissaan. Osa haastateltavista mainitsi MALPE-ajattelun alkaneen vaikuttaneen siihen, että palvelujen digitalisoimisen yhteydessä on alettu puhumaan myös liikenteen palvelujen digitalisoimisesta ja kehittämisestä. Liikenteen kehittäminen nähtiin yhtenä tärkeimpänä infrastruktuurin kehittämisen kohteista. Liikenteen kehittämisen tavoitteena nähtiin alueen integroiminen tiiviimmin ympäröivään talousalueeseen ja kunnan kilpailukykyyn parantaminen.

*H7: “Jos tämä niinku oikeasti saadaan rakennettua ja että tekniikka toimii, niin kuin todennäköisesti tulee toimimaan, niin se tarkoittaa, että tässä tapauksessa X ja X ja kaikki nämä lähellä olevat alueet, niin ne olis kaikki yhtä kaupunkia.”*

Yllä olevassa sitaatissa haastateltava viittaa siihen, että liikenteen kehittämällä voidaan murtaa alueiden välistä hierarkiaa ja muuttaa yhtenäisiä toiminnallisia alueita. Vaikka palvelujen digitalisoiminen voi luoda jännitteitä eri alueiden välille, voi se myös lieventää keskuskaupunkien ja maaseudun välille muodostuvia jännitteitä. Tämä edellyttää kuitenkin palvelujen digitalisoimisen ymmärtämisen laajempaa asiana, kuin vain kunnan palvelutuotannon digitalisoimisena. Käytännössä palvelujen kehittämistyö ja palvelujen digitalisoimisesta päättäminen oli vaatinut kunnilta termien ja käsitteiden avaamista ja yhteisen kielen muodostamista siitä, mistä puhutaan, kun puhutaan digitaalisista palveluista ja niiden kehittämisestä. Palvelujen digitalisoiminen ja kuntien välinen yhteistyö näyttääkin edellyttävän resurssien ja yhteisen tahdon ohella myös yhteisen kielen ja käsitteistön avaamista.

Palveluverkon kehittämisen yhteyttä aluerakenteeseen ja alueellisiin kehittämisen kysymyksiin ovat kuitenkin korostaneet Rehunen ym., Heinämäki ja McCann (Heinämäki 2014, 66; McCann 2001, 262; Rehunen ym. 2016, 8, 11.) Rehunen ym. (2016, 10) mukaan palveluverkon suunnittelussa olisi tunnistettava eri alueiden erilaiset lähtökohdat ja ratkaisumahdollisuudet. Keskittämiskäsitteiden sijaan eri yksiköiden välisellä työnjaolla, palvelupisteiden yksilöllisellä muotoilulla ja kiertävillä asiantuntijajoukoilla palvelut voitaisiin monesti sijoittaa tasaisesti alueelle ja vähentää alueiden välistä polarisaatiota. (Heinämäki 2014, 66; McCann 2001, 262; Rehunen ym. 2016, 8, 11.) Palveluratkaisut tulisi integroida tiiviimmin muuhun alueelliseen suunnitteluun niin maakuntien, kuin kaupunkiseutujenkin yhdyskuntarakenteen tasolla (Rehunen ym. 2016, 12). Vesa Kanninen (2016, 28) mukaan palveluverkkomuutokset voitaisiin tarvittaessa liittää seututason maankäytön suunnitteluun. Kanninen ehdottaa yhdeksi vaihtoehdoksi kaksiosaista yleiskaavaa, jossa perinteisen yleiskaavan lisäksi olisi yleiskaava, joka keskittyisi kaupunkiseudun tason keskeisiin strategisiin kysymyksiin. Maakuntatasolla voidaan puolestaan puhua yleisemmällä tasolla yhteisistä strategisista kysymyksistä. Viimeisenä, muttei vähäisimpänä kuntien haasteena on myös yhteisen kielen ja käsitteistön luominen puhuttaessa palvelujen digitalisoimisesta.

## **5.5 Alueen toiminnallisuuden köyhtyminen**

Haastatteluista oli nähtävissä, että palvelujen digitalisoimisen tavoitteena oli fyysisen palveluverkon "keventäminen" ja palvelutuotannon kustannusten hillitseminen palvelupisteitä karsimalla. Haastateltavien mukaan ennen "itsestään selvinä" pidetyt julkiset palvelut, kuten päiväkotien osuus



kaavoittamisesta oli vähentynyt yksikkökokojen kasvaessa. Myös päivittäistavarakaupoille ja liiketiloille ei enää ole ollut samanlaista kysyntää, kuin aikaisemmin. Haastateltavat arvioivat, että tällä hetkellä kaavoittaminen on keskittynyt lähinnä vain asumisen kaavoittamiseen.

*H7: "Esimerkiksi entisaikaan, niin jokainen asuntoalue joka suunniteltiin, niin mietittiin onko siellä sitten erikseen päiväkotitonttia ja pitäis olla päivittäistavarakaupalle omansa, tai joku muu varaus sitten vielä, elikkä tämmösiin peruspalveluihin liittyvät varaukset, niin ne on säännönmukaisesti aina suunnittelussa mukana, mutta kyllä tällä hetkellä tilanne on se, että aika harvaan kaavaan kovin paljon mitään muuta kuin asumiseen liittyviä varauksia, tai sitten teollisuuteen, tuotantotoimintaan liittyviä varauksia että ehkä se, siinä se ero näkyy."*

Kaavoituksen yksipuolistuminen ja julkisten tilojen ja rakennusten tyhjeneminen heijastuvat alueen toiminnallisuuteen, alueen yritysten toimintamahdollisuuksiin, palvelujen saavutettavuuteen ja alueen houkuttelevuuteen. Samalla toiminnallisuuden muuttuminen vaikuttaa alueen imagoon ja kiinteistöjen ja maanhinnan kehitykseen (Laakso & Loikkanen 2004, 4-42, 67; Rehunen ym. 2016, 7). Haastateltavat viittasivat siihen, että julkisten tilojen tyhjentyessä tiloille, rakennuksille ja kokonaisille alueille pitäisi löytää uusia käyttötarkoituksia.

*H6: "Se (digitalisoiminen) näkyy ehkä siinä, että meille tulee kaavoitettavaksi, tai tulee rakennuksia joiden käyttötarkoitus on muuttumassa, tai sitten joista käyttö loppuisi, esimerkiksi kouluista, tai niinku tää terveyskeskus, että käyttö loppuu siinä kiinteistössä, niin sitten pitää katsoa, että mitä sille alueelle tehdään täydennyskaavoitusta, että se muuttaa sitten koko asuinalueen joksikin muuksi. Liiketiloja meillä, eikä toimistotiloja sillä lailla tarvita, että sillä lailla näkyy, että ehkä meillä on enemmän tämmöstä rakennuskantaa, jolle pitäisi hakea uusi käyttö, joka ei välttämättä liity palveluihin mitenkään."*

Vanhoille rakennuksille ei kuitenkaan ole supistuvilla paikkakunnalla välttämättä helppo löytää uusia käyttötarkoituksia. Monet julkiset rakennukset vaativat peruskorjausta ja sijaitsevat syrjässä. Julkisten palvelujen katoaminen voi merkitä myös muiden alueen palvelujen katoamista (Rehunen ym. 2016, 8, 10). Poliittisessa päätöksenteossa vastakkain voivat olla palvelujen tehokas tuotanto ja elävän, elinvoimaisen kaupunkirakenteen säilyttäminen. Seuraavalla sivulla olevasta sitaatista on havaittavissa, että vaikka palvelujen digitalisoimista palveluverkkoa muokkaavana tekijänä vähäteltiin, oli se kuitenkin vaikuttamassa palveluverkon rakennetta koskevaan päätöksentekoon. Kunnassa oli kiistelty siitä, rakennetaanko yksi terveyskeskus "vanhan logiikan" mukaisesti, vai voisiko palvelut hajauttaa pienempiin toimipisteisiin, missä kasvotusten tapahtuvaa palvelua voitaisiin korvata digitaalisia työvälineitä hyödyntämällä.

*H6: "Digitalisaatio ei ole lähtökohtaisesti se syy ehkä niinkään ensisijaisesti, vaan osasyys terveyskeskusverkoston osalta...ja siihen liittyy se, että me ei tarvita enää välttämättä uutta isoa korvaavaa terveyskeskusta, vaan me voidaan tehdä pieninä yksiköinä ja nytten että onko yksi uusi korvaava terveyskeskus, vai useampia, niin sitä on käyty jo, puolen vuoden aikana on mennä laidasta laitaan näkökulmat niinku lautakunnassa ja valtuustossa, eli juuri tuo, että pystytäänkö tekee pieninä yksikköinä hajautetusti turvaten digitalisaatio olemassa olevissa kiinteistöistä niin niitä palveluja, vai mennäänkö sillä samalla periaatteella ja korvataan väistetty terveyskeskus tavallaan vanhan logiikan näkökulmasta uudella, mutta sillä tavalla, että tilatarve on pienempi, että tää on nyt viritelty tätä, että periaatteessa olemassa olevia kiinteistöjä tuunataan, että niissä voi mahdollisesti olla näitä palveluja."*

Sitaatin lopussa haastateltava viittaa siihen, että käytännössä olemassa olevia kiinteistöjä muokataan siten, että niissä voisi edelleen jatkaa toiminta, mutta digitaalisia välineitä hyödyntäen. Palvelujen keskittämisen ja karsimisen sijaan poliittisessa päätöksenteossa ratkaisuna voidaan nähdä palvelujen hajauttaminen pienempiin toimipisteisiin, tilojen konfiguroiminen, tilojen tehokkaampi käyttö ja palvelujen kehittäminen digitaalisia välineitä hyödyntäen. Heinämäen tutkimuksessa on aikaisemmin havaittu, että palveluverkon muutosta kuvaa pikemminkin palvelujen hajaantuminen, kuin palvelujen keskittäminen ja tilojen häviäminen. Muutokseen liittyy palvelupisteiden yksilöllinen muotoilu ja digitaalisten välineiden hyödyntäminen. Julkiset palvelupisteet eivät siten välttämättä ole katoamassa, vaan hajautumassa, pienenemässä ja muuttamassa muotoaan yhä yksilöllisemmäksi. (Heinämäki 2014, 66.) Tämän tutkimuksen tulokset tukivat omalta osaltaan Heinämäen tutkimustuloksia.

Palvelupisteiden yksilöllinen muotoilu tuli esiin myös monitoimipisteiden perustamisessa. Monitoimipisteillä ja digitaalisilla välineillä haluttiin turvata pienilläkin paikkakunnilla välttämättömään asioimiseen tarvittavien palvelujen säilyminen. Alla olevassa sitaatissa pieneen monitoimipisteeseen on yhdistetty alueella tarvittavia palveluja. Monitoimipisteiden muotoilussa oli parhaimmillaan mukana alueen asiakkaat ja palveluntarjoajat yhdessä, jolloin sen sisältö vastasi paremmin asiakkaiden tarpeita.

*H3: "Ideoitiin se, että se on niinkö monikäyttöpaikka, että siellä on netti ja voi käydä käyttämässä ja sitten voi mennä kuvapuhelinpalveluihin tai voi käydä vaikka tulostamassa matkaliput tai jotain tämmöstä, kun ei VR:n lipputoimisto ole auki ja jos sulla ei ole tulostinta, niin mitäs sitte, että siellä voi sitten monia asioita hoitaa."*

Monitoimipaikkojen etuina on nähty palvelujen tarjoaminen asiakkaille "samalta luukulta", tilojen tehokkaampi käyttö, palvelujen saavutettavuuden parantaminen, eri ryhmien välisen

vuorovaikutuksen lisääminen ja yritysten toimintaedellytysten parantaminen (Ilsley, Lloyd & Lynch, Bill 2000, 113). Yllä olevassa esimerkissä monitoimipaikka ei ollut yksityisiä- ja julkisia palveluja yhteen kokoava palvelujen suuryksikkö, vaan asiakkaita varten rakennettu pieni ja ”ketterä” toimipiste. Haastattelujen perusteella monitoimipaikkojen ei välttämättä tarvitse olla suuryksiköitä ollakseen hyödyllinen kuntalaisille. Ne voivat tarjota myös rajoitetulla palveluvalikoimalla välineitä alueiden toiminnallisuuden ylläpitämiseen. Suuryksiköiden haittoina nähtiin haastatteluissa niiden sijoittamisen hankaluus hyvien kulkuyhteyksien varsille, liikenneongelmien kasaantuminen ja esteettiset tekijät. Ongelmat olivat nähtävissä etenkin kasvukeskuksiin kohdistuvissa haastatteluissa.

*H9: "Palveluhankkeet on kasvanu tosi suuriksi yksiköiksi, että käytiin kattomassa yhtä koulua, joka on niinku hypermarketin kokoinen laitos, eikä todellakaan istu nästisti ulkopuolelta kun kattoo kaupunkirakenteeseen, vaikka se sieltä sisältä oli tosi kiva rakennus, mut et ihan samanlainen että siinä on se pysäköinti joka puolella ja tota että me ollaan mietitty millon mennään takas urbaaniin koulurakentamiseen, että voisi olla kolmikerroksisia esimerkiksi."*

Haastateltavat toivat esiin urbaanin kerrosrakentamisen, mikä vähentäisi alueen yksipuolistumista ja edistäisi yhdyskuntarakenteen eheytymistä. Palveluyksiköiden koon pitäminen kohtuullisena mahdollistaisi palveluyksiköiden sijoittamisen lähemmäs keskustaa ja hyvien liikenneyhteyksien päähän sijaitseviin palvelukeskittyymiin.

Laakso ja Loikkanen (2004, 33) ovat kritisoineet sitä, että palvelupoliittisia päätöksiä tehdään ikään kuin ”tyhjiössä” irrallaan spatiaalisista tekijöistä; siitä miten asuntojen, työpaikkojen ja julkisten palvelujen sijainnit vaikuttavat todellisuudessa alueen yhdyskuntarakenteen hajautumiseen ja yhteiskunnalle tuleviin palvelujen tuotantokustannuksiin. Haastattelujen perusteella poliittinen päätöksenteko oli kuitenkin juuri keskittynyt fyysisten palvelupisteiden sijoittelun ja palvelukustannusten muodostamisen problematiikkaan. Palvelujen keskittämistä- ja hajauttamista koskeva päätöksenteko oli useimmissa haastatteluissa kunnissa politisoitunut, sillä palveluyksiköiden sijoittelun seuraukset ja palvelujen keskittämisen vaikutukset alueen toiminnallisuuteen ja elinvoimaisuuteen tunnistettiin. Osassa kuntia palvelupisteiden muutoksia ja sijoittelua koskeva päätöksenteko oli ollut ”jumissa” jo vuosia.

Haastattelujen perusteella palvelujen digitalisoiminen toisaalta tuo jännitteitä alueen toiminnallisuuden muuttumiseen, mutta samalla se myös tarjoaa välineitä ylittää ja häivyttää toiminnallisuuden muutosta. Palvelujen keskittämisen sijaan ratkaisuna voidaan nähdä fyysisten

palvelupisteiden ylläpitäminen, mutta siten, että säästöjä haetaan pienentämällä ja yhdistämällä tiloja, hajauttamalla palvelupisteitä, hyödyntämällä digitaalisia työvälineitä palvelutuotannossa ja muodostamalla yksilöllisiä monitoimipisteitä. Haastattelujen perusteella palvelupisteiden pienentäminen ja konfiguroiminen mahdollistaisi palvelujen sijoittamista lähelle asukkaita ja eheyttäisi yhdyskuntarakennetta.

## 5.6 Maankäytön suunnittelun hallinta

Haastateltavat toivat esiin palveluverkon muuntelunopeuden kiihtymisen, mitä palvelujen digitalisoiminen oli vauhdittamassa. Kun kunta pystyi aikaisemmin ohjaamaan asiakkaita tiettyihin palvelupisteisiin, oli haastateltavien mielestä kunnilta häviämässä kontrolli asiakasvirtojen hallinnasta palvelujen valinnanvapauden ja digitaalisten palvelualustojen myötä. Myös asiakaslähtöisyyden vaatimus edellyttää yhä useammin palvelujen muuntelun asiakkaiden toiveiden ja tarpeiden mukaisesti. Urbaani kaupunkilainen sukkuloi tänä päivänä palvelujen perässä yhä laajemmalla alueella, eikä asiakasta lähinnä oleva alueen palvelutarjooma enää välttämättä kohtaa asiakasta. Samalla julkisen liikenteen järjestäminen ja palvelujen kysynnän arvioiminen julkisissa palvelupisteissä vaikeutuu. (Söderström 2012, 16.)

*H2: ”Aikaisemmin tietenkin palveluverkon suunnittelu on ollut kunnan tehtävä, mutta nyt kun tulee tää valinnanvapaus, niin itse asiakkaat mitkä kävelee sinne, jotka haluaa ne palvelunsa saada tai ajaa autolla tai helikopterilla tai millä meneekään, että mä en tiedä katoaako siinä kunnalla kontrolli sen palveluverkon suunnittelusta.”*

Haastateltavat toivat lisäksi esiin sen, että palvelujen digitalisoituessa kunnat etsivät itsekkin palveluntuottajia ja kumppaneita yli perinteisten hallinnollisten ja maantieteellisten rajojen. Haastateltavien mukaan palvelujen järjestämisessä järkevimmät kumppanit voisivat löytyä samankokoisista kunnista ympäri Suomea, joilla on samoja kehittämisen intressejä ja haasteita ratkaistavana. Naapurikuntien välinen yhteistyöhalukkuus sen sijaan voi heikentyä, kun sopivia yhteistyökumppaneita on helposti muualta saatavilla.

Maankäytön suunnittelussa palvelujen monimuotoistuminen, palvelujen valinnanvapaus ja uudet kumppanuudet näkyvät yhä lisääntyvänä epäselvyytenä. Kumppanuuskaavoittaminen ja asiakaslähtöisyyden vaatimukset tuovat painetta reagoida muutoksiin yhä lyhyemmällä varoitusaajalla. Vaikka kaavoitus pyrkii vastaamaan niin nykyisiin, kuin tuleviinkin

palvelutarpeisiin, on sen joustavuus kuitenkin palveluverkon muutoksiin nähden heikko (Vakkuri ym. 2016, 50).

*H9: "Mut siis ylipäättään palveluiden kun sitä ei oikeen pysty ennakoimaan sijainnin ja palvelujen tuotannon näkökulmasta muutosta että...kaikki tää digitalisaatio ja ylipäättään keskitetään ja yhdistellään, se on just niinku usvasta juttua, et ei siitä saa oikeen selkeätä kuvaa".*

*H6: "Kouluja supistetaan, opiskelijamäärät supistuu, tilan tarpeet supistuu, verkkopalvelut lisääntyy, eli lähtökohtaisesti just, että miten se toimija liikkuu ja milloin se pysyy paikallaan ja milloin se tarvii mitäkin, niin se on semmonen juttu että kyllä siinä maankäytön suunnittelija saa olla ihmeissään, että mikä on se jouston ja ohjaavuuden raja...ajattelu siirtyy enemmän irti seinistä, toiminta liikkuu ja elää ja tulee erilaisia yhteenliittymiä, että nyt on hirveen tärkeätä ymmärtää se, millä logiikalla näitä ratkaisuja siinä toimialan sisällä tehdään, kuinka nopeasti niitä tehdään ja maankäyttö sitten tavallaan tarraa siinä siihen".*

Haastateltavat korostivat maankäytön suunnittelun strategisuutta ja sopivan jouston ja ohjaavuuden rajan löytämistä palveluverkkojen suunnitteluun liittyvässä maankäytön suunnittelussa. Haastateltavien mukaan kaavoihin voitaisiin lisätä enemmän erilaisia laatukriteerejä, toimintoja sääteleviä vyöhykkeitä ja käyttää rakentamisen jälkeistä laadunarviointia. Suomessa keskustelua on viritelty ”kevytkaavasta”, joka tarjoaisi joustavamman menettelyn muutostilanteisiin. Tämä olisi nykyisen poikkeamismenettelyn kaltainen työkalu, jota ohjaisi yleisempi, alueen strategista kehittämistä ohjaava periaatetason tavoitekaava (Hernberg 2014, 69). Toinen ehdotus on ollut siirtyä kokonaan hankelähtöiseen kaavoittamiseen, missä alueen kehittämistä ohjaa vain hankeyhteisön yhteinen visio kaavoitushierarkian sijaan (Ahlava & Edelman 2007, 36).

Toisaalta haastateltavat nimesivät juuri hankelähtöisen kaavoittamisen yhdeksi maankäytön suunnittelun hallintaa vaikeuttavaksi tekijäksi. Joustavuutta voidaan hakea myös rakennusten käytön säätelyn purkamisella. Ellin nostaa esiin Yhdysvalloissa käytössä olevan muotoon perustuvan suunnittelun (form based code), missä alueet on jaoteltu toiminnallisuuden mukaan erilaisiin vyöhykkeisiin. Rakennusten muotoa, sijoittelua ja alueen visuaalista ilmettä voidaan määrittää hyvinkin tarkasti, mutta rakennuksen käyttötarkoitusta ja toimintoja ei välttämättä säädellä, mikä vähentää kaavamuuotosten tarvetta rakennusten käyttötarkoituksen muuttuessa. (Ellin 2006, 38; <http://formbasedcodes.org/definition>.) Tilojen muuntelu, hybriditilat, väliaikaisratkaisut ja tilojen sekakäyttö tuovat joustavuutta rakennusten käyttöön ja voivat tarjota mahdollisuuden säilyttää rakennusten arvo. Tila voidaan käsittää myös palveluna, johon syntyy omistamisen sijaan vain ajallinen käyttöoikeus. (Hernberg 2014, 48.)

Myös haastateltavat toivat esiin sen, että kaavoittamisessa ei pitäisi turvautua enää ajatukseen, että yhteen paikkaan sidotaan vain tiettyjä toimintoja.

*H7: ”Tontin käyttötarkoitusten osoittaminen, niin se menettää merkityksensä ja meidän pitäis miettiä enemmän ympäristön, ihmisen hyvinvoinnin ja toisaalta tietysti elämän toimivuuden kannalta parhaita toimivia kokonaisuuksia.”*

Haastateltavien mielestä maankäytön suunnittelussa ei kuitenkaan pitäisi olla liian joustava palveluverkon muutoksiin nähden. Merkittävät investointiratkaisut tulisi kytkeä alusta saakka kunnan poliittiseen päätöksentekoon riittävän demokraattisen keskustelun ja päätöksenteon varmistamiseksi. Haastateltavat toivat esiin sen, että etenkin pienessä kunnassa palveluverkkoa koskevat ratkaisut vaikuttavat merkittävästi kuntatalouteen ja voivat vaatia jopa veroäyrin nostamista. Samalla päätökset lukitsevat kehitystä eteenpäin pitkälle tulevaisuuteen, jolloin investointien taakse on saatava koko yhteisön legitimizeetti.

*H6: ”Ensin täytyy saada sen toiminnan logiikan jonkinlaiset pelisäännöt ymmärrettyä ja se toimiala tietää mihin on menossa, tai ainakin tietää mikä on pysyvää ja mikä on suuri muutos, ennen kuin lähdetään tekemään maankäytön suunnittelua ja joihin vielä sidotaan investointiohjelma ja joihin vielä tehdään velkaa kaupungille, otetaan mahdollisesti velkaa ja nostetaan veroäyriä.”*

Haastateltavat korostivat epävarmuuden hallinnassa demokraattisen keskustelun tarpeellisuutta ja sektorirajat ylittävän, yhteisen kehitysnäkemyksen muodostamista. Haastateltavat korostivat myös strategisen, pitkäjänteisen maankäytön suunnittelun tarvetta ja reunaehtojen asettamista, joiden pohjalta kaavoittamisessa voidaan tarvittaessa joustaa. Yhteinen visio toimii myös hankkeiden priorisoijana ja toiminnan aikatauluttajana.

*H9: ”Toiset sanoo, että tällainen pitkän tähtäimen suunnittelu on jotain Neuvostoliitto meininkiä ja että pitäisi koko ajan sillai olla joustava ja ad-hoc reagoida kun tulee uutta, mutta eihän ne ole ristiriitaisia tällaisen pitkän aikavälin suunnittelun kanssa... meillä rullaavuus on siinä, että kaavan sisällä on se, se liittyy tähän toteuttamisohjelmaan, et ei me tarvita rullaavia yleiskaavoja, kun tää toteuttamisohjelma on hyvin yleispiirteinen, jossa on kuitenkin strategiset tavoitteet hyvin selkeesti sisäinrakennettu.”*

Haastatteluissa palattiin takaisin kokonaisvaltaisen, sektorirajat ylittävän suunnittelun tarpeeseen palveluverkkojen suunnittelussa. Yhteisen suunnitteluprosessin kehittäminen ja investointien sitominen taloussuunnitteluun toisivat ennakoivuutta toimintaan, jolloin maankäytön suunnittelussa

päästäisiin reagoimisesta proaktiivisuuteen. Palveluverkon suunnitteluratkaisut tulisi sitoa yhä tiukemmin maankäytön suunnitteluun ja ratkaisujen vaikutuksia tulisi katsoa eri perspektiivistä.

Haastateltavat toivatkin esiin, että viime kädessä palveluverkkojen suunnitteluun liittyvässä maankäytön suunnittelussa kyse arvovalinnoista, jotka ohjaavat kehittämisen suuntaa. Haastattelujen perusteella palvelujen digitalisoimista koskevassa poliittisessa päätöksenteossa on käsillä monia vastakkaisia arvovalintoja; palvelujen saavutettavuus vai palvelutuotannon tehostaminen, asiakkaiden toiveet alueen suunnittelussa, vai yritysten toiveet ja palvelujen yhdenmukaisuus vai erilaisuuden hyväksyminen. Valinnat voivat kuitenkin olla myös jotain näiden ääripäiden väliltä. Epävarmuuden hallinnassa korostuu yhteisen kehitysnäkemyksen muodostaminen, erilaisten näkökulmien hyväksyminen ja yhteiseen päätökseen sitoutuminen. Suunnittelu ja kehittäminen tarvitseekin aina jännitteitä ollakseen tehokasta. Jännite ei kuitenkaan saisi muodostua kahden ääripään välille, jolloin se johtaa turhaan vastakkainasetteluun. (Sotarauta 1996, 10, 33.) Yhden haastateltavan mukaan palveluverkkojen suunnittelussa tulisikin sallia mahdollisimman paljon ”hyvää kuplimista”, jotta julkinen päätöksenteko perustuisi aidosti yhteisille arvoille ja näkemyksille palvelujen kehittämisen oikeasta suunnasta.

## 6 POHDINTA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, mitä palvelujen digitalisoiminen merkitsee kunnissa ja millaisia jännitteitä eri merkitysten välille oikein muodostuu. Tutkimuksen yläkategoriat ja niitä tukevat alakategoriat kuvaavat niitä merkityksiä ja näkökulmia, joiden kautta kuntien viranhaltijat tässä tutkimuksessa palvelujen digitalisoimista katsoivat. Näkökulmat sisältävät jännitteitä, joiden ratkaisemisesta riippuu, minkä merkityksen palvelujen digitalisoiminen lopulta saa kunnallisessa päätöksenteossa. Alla oleva kuvio 5 kokoaa yhteen tutkimuksessa havaitut jännitteet palvelujen digitalisoimisen ja palveluverkkosuunnitteluun liittyvän maankäytön suunnittelun välillä. Kuviossa on myös kehittämis ehdotukset jännitteiden lieventämiseksi.

Diskurssit	Jännitteiden muodostuminen	Kehittämis ehdotukset
<b>Kokonaisvaltainen suunnittelu</b>	<p>Digitaalisten palvelujen irtoaminen maankäytön suunnittelusta; digitaalisten palvelujen kehittämisen hajaantuminen eri toimialoille ja hallinnon eri tasoille.</p> <p>Hallinnon siilomaisuus</p> <p>Tiedollinen epäselvyys</p> <p>Päätösten perusteleminen vain talousnäkökulmalla</p>	<p>Yhteisen suunnitteluprosessien kehittäminen; yksittäisistä, hajanaisista työpajoista jatkuvaan käytäntöön ja strategiseen suunnitteluun. Aidon vuorovaikutuksen edistäminen sektorien välillä ja suunnitteluprosessien kehittäminen</p> <p>Digitaalisten palvelujen integroiminen osaksi palveluverkkosuunnittelua ja maankäytön suunnittelua</p> <p>Päätöksentekopohjan laajentaminen talousajattelusta myös sosiaalisten ja ympäristötekijöiden huomioimiseen</p> <p>Kokonaisvaltainen suunnittelu osaksi seudullista suunnittelua ja seutuyhteistyötä</p>
<b>Seinätön palvelutuotanto</b>	<p>Tiloihin sidottujen resurssien vapauttaminen fyysisen ympäristön kehittämisen kustannuksella</p> <p>Digitaalisen palveluympäristön kehittäminen ja palvelutoiminnan laajentaminen</p>	<p>Tasapainon löytäminen fyysisen ja digitaalisen palveluympäristön kehittämisessä. Sosiaalisten vaikutusten arvioiminen osana palvelujen digitalisoimisen kustannuslaskentaa.</p> <p>Demokraattisen keskustelun käyminen kunnassa palveluverkon kehittämisen tavoitteista ja palvelulupauksiin sitoutuminen</p> <p>Palvelujen kehittämisen strategisuus ja pitkäjänteiseen kehittämiseen sitoutuminen. Palvelupolitiikan päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääminen, riskien hallinta</p>



<b>Kumppanuus-kaavoittaminen</b>	<p>Palvelujen saavutettavuuden yksilöllisyys, asiakaslähtöisyyden vaatimus</p> <p>Asukkaiden roolien epäselvyys hankesuunnittelussa ja osallistamisen rajoitteet.</p> <p>Talushegemonia palveluverkon suunnittelussa</p>	<p>Organisaatiorakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen tukemaan toimijoiden osallistamista. Palvelumuotoiluosaaminen.</p> <p>Kumppanuuskaavoittamisen läpinäkyvyyden lisääminen ja osallistamisen ehtojen ja sääntöjen näkyväksi tekeminen</p> <p>Hankesuunnitteluosaaminen, hankkeiden läpinäkyvyyden lisääminen ja riskien hallinta</p>
<b>Keskus-kaupunkien ja maaseudun väliset jännitteet</b>	<p>Maaseudun ja kylien elinvoimaisuuden liittäminen palvelupisteiden säilymiseen</p> <p>Aikaisempien kuntaliitosten ja aluerakenteen merkitys jännitteiden muodostumisessa</p> <p>Digitaalisten palvelujen ymmärtäminen lähinnä kunnan palvelutuotannon digitalisoimisena</p>	<p>Vanhojen hallinnollisten rajojen merkitysten tunnistaminen poliittisessa päätöksenteossa. Yhteisen, alueellisen kehittämiskulttuurin ja kehitysnäkemyksen vahvistaminen</p> <p>Aluerakenteen ja paikkakunnan koon huomioiminen palveluverkkojen suunnittelussa. Vastakkainasettelun välttäminen ja kompromissien hakeminen</p> <p>Digitaalisen palvelun käsitteen laajentaminen koskemaan poliittisessa päätöksenteossa myös infrastruktuuriin, etenkin liikenteen kehittämistä</p>
<b>Alueen toiminnallisuuden köyhtyminen</b>	<p>Fyysisten palvelupisteiden häviäminen, tyhjenevät julkiset tilat, kaavoituksen keskittyminen asumisen kaavoittamiseen</p> <p>Palvelujen keskittäminen suuriin monitoimikeskuksiin ja palvelukeskittymiin</p>	<p>Tilojen monikäyttöisyyden edistäminen. Pienten, asiakkaiden tarpeisiin vastaavien, monitoimipisteiden sijoittaminen ja sisällön suunnittelu asukkaiden tarpeita kuunnellen.</p> <p>Vaikutustenarvioinnin kehittäminen. Palveluyksiköiden koon pitäminen kohtuullisena. Suurten monitoimikeskusten ja palveluyksiköiden sijoittaminen palvelukeskittymiin hyvien liikenneyhteyksien varalle. Urbaanin kerrosrakentamisen suosiminen</p> <p>Asukkaiden osallistaminen omaa aluetta koskevaan päätöksentekoon, asukkaiden aktiivisuuden tukeminen ja yhteisöllisten toimintatapojen vahvistaminen</p>
<b>Maankäytön suunnittelun hallinta</b>	<p>Palveluverkon muuntelunopeuden kiihtyminen</p> <p>Digitaaliset palvelualustat ja palvelujen valinnanvapaus</p>	<p>Strateginen, pitkäjänteinen maankäytön suunnittelu luo puitteet ja määrittää kehittämisen suuntaviivat, jatkuva strateginen käytäntö mahdollistaa suunnan tarkistamisen ja joustomahdollisuuden aina tarpeen vaatiessa</p> <p>Palveluverkon suunnittelun integroiminen maankäytön suunnitteluun, taloussuunnitteluun ja investointien hallintaan</p> <p>Hankkeiden jaottelu hankkeiden vaatiman säätelyn, demokraattisen keskustelun ja hankkeiden sisältämien riskien mukaisesti</p>

Kuvio 5. Palvelujen digitalisoimisen ja maankäytön suunnittelun välisten jännitteiden muodostuminen ja jännitteiden lieventäminen.

Haastattelujen perusteella palvelujen digitalisoiminen ymmärretään kunnissa lähinnä julkisten palvelujen sähköistämisenä ja keinona keinona supistaa alati kasvavia palvelumenoja. Palvelujen digitalisoimiseen suhtauduttiin kuitenkin eri tavalla riippuen palveluverkon rakenteesta ja kehittämishistoriasta. Alueilla, missä taustalla oli kuntaliitoksia palvelujen digitalisoiminen tarkoitti fyysisten palvelupisteiden lakkauttamista ja palvelujen häviämistä omasta tutusta kuntakeskuksesta. Poliittisessa päätöksenteossa törmätään usein siihen, että palvelujen digitalisoiminen liitetään fyysisten palvelupisteiden häviämiseen, alueen toiminnallisuuden ja elinvoimaisuuden hiipumiseen ja palvelujen saavutettavuuden heikkenemiseen. Kompromissiratkaisuna voidaan nähdä hajautetun palveluverkon rakenteen ylläpitäminen, mutta digitaalisten välineiden hyödyntäminen palvelutuotannossa ja palvelupisteiden yksilöllinen muotoilu.

Selkeä aluerakenne puolestaan helpotti päätöksentekoa, kun taas kunnissa, missä palveluverkon kehittämiselle oli useita vaihtoehtoja, päätöksenteko oli vaikeampaa. Pienemmät kunnat näkivät digitalisoimisen myös keinona murtaa alueiden välistä hierarkiaa ja liittää kunta tiukemmin alueiden toiminnalliseen verkostoon liikennettä kehittämällä. Uudet palveluinnovaatiot rajoittuivat haastattelujen perusteella tällä hetkellä lähinnä digitaalisten välineiden tehokkaampaan hyödyntämiseen palvelutuotannossa, monitoimipisteiden rakentamiseen ja kuntalaisten osallistamiseen yhä enemmän myös palvelujen tuottamiseen. Vireillä oli kuitenkin myös innovatiivisia ajatuksia palvelutuotannon uudistamisesta. Osa haastateltavista viranhaltijoista näki palvelujen digitalisoimisessa myös mahdollisuuden laajentaa ja rahoittaa omaa palvelutuotantoa yli perinteisten maantieteellisten ja hallinnollisten rajojen palvelemaan asiakkaita globaaleilla markkinoilla. Palveluinnovaation voidaan nähdä jatkumona kehitykselle, missä julkisen sektorin yksiköt toimivat yhä enemmän yritysten tavoin ja julkisen- ja yksityisen sektorin rajat hämärtyvät.

Palveluinnovaatio, missä kunta ryhtyy kuntalaisten palvelujen tuottajasta globaaliksi markkinatoimijaksi edellyttää kuitenkin samalla käsityksen muuttamista siitä, mitä julkinen palvelutuotanto on ja millaista palveluverkkoa julkisin verovaroin voidaan rakentaa. Haastateltavat korostivatkin yhteisön legitimitetin saamista palvelupoliittisille päätöksille. Näyttää siltä, että digitalisoimisen potentiaali ja mahdollisuudet tiedostetaan hyvin kunnissa, mutta käytännön kehittämistyössä törmätään julkisella sektorilla usein poliittisen päätöksenteon luonteeseen, muutosnopeuden hitauteen ja kunnan säätelyrooliin, mitkä rajaavat ja hidastavat uusien toimintatapojen käyttöönottoa ja innovatiivisten ideoiden kehittymismahdollisuuksia. Toimintatapojen muutos edellyttää aina ensin ajattelutapojen uudistamista ja uusien arvojen hyväksymistä.

Ajattelu- ja toimintatapojen uudistamisen hitaus voivat kuitenkin johtaa siihen, että muutosta haetaan pysyvyyden keinoin. Osalla haastateltavista paikkakunnista oli muutettu strategiat ja ohjelmat tukemaan palvelujen digitalisoimista, mutta niissä vältettiin käyttämästä sanoja, jotka viittasivat palvelujen digitalisoimiseen. Palvelujen digitalisoimisen merkitystä palveluverkkojen uudistamisessa vähäteltiin, vaikka se oli vaikuttamassa palveluverkkojen rakennetta ja palveluyksiköiden kokoa koskevassa päätöksenteossa. Palvelujen digitalisoiminen näyttikin politisoituvan kunnallisessa päätöksenteossa vasta siirryttäessä keskustelemaan käytännön asioista, kuten palvelupisteiden lakkauttamisesta, palvelujen keskittämisestä, investoinneista ja alueen yritysten ja asukkaiden toimintamahdollisuuksien muuttumisesta.

Vähättelemällä palvelujen digitalisoimisen merkitystä kunnat voivat pyrkiä välttelemään konflikteja ja epäpolitisoimaan palveluverkkoja koskevan päätöksenteon. Toisaalta palvelujen digitalisoimista käytettiin myös välineenä saavuttaa legitimizeetti palvelujen karsimiselle, mikä oli ollut tiedossa jo pitkään. Konfliktin välttely voi johtaa siihen, ettei digitaalisuuteen perustuva palvelustrategia saa aitoa legitimizeettiä kunnassa. Palvelujen digitalisoiminen vaatii sekä kuntalaisten, että kunnan johdon tuen. Ilman legitimizeettiä palveluverkon digitalisoiminen muuttuu helposti pienen piirin yksittäisiksi, irralliseksi “kokeiluprojekteiksi” ja digitalisoimisesta tulee vain “tekninen” palvelujen käännoistyö digitaaliseen muotoon. Tällöin haastateltavien esittämät visiot vahvasta yhteistuottajuudesta ja kuntalaisdemokratiasta, uusien toimintatapojen käyttöönotosta ja toiminnan uusista rahoituslähteistä jäävät toteuttamatta ja digitalisoimisen potentiaali yhteisön käytäntöjä uudistavana ja muokkaavana tekijänä jää saavuttamatta. Kuntien haasteena voikin olla tasapainon löytäminen fyysisen ja digitaalisen palveluympäristön kehittämisessä ja legitimitaation saaminen innovatiivisille, toisinaan riskejäkin sisältäville palveluinnovaatioille ja kehittämishankkeille.

Haastatteluissa eri näkökulmille oli ominaista niiden esiintymisen samanaikaisuus ja politiikkatoimien ristiriitaisuus aineistossa. Esimerkiksi maaseudun ja keskustaupungin välistä jännitettä kuvaavassa diskurssissa ja alueen toiminnallisuuden muutosta kuvaavassa diskurssissa fyysisen palveluympäristön kehittäminen nähtiin kunnan kehittämisen elinehtona, kun taas seinätön palvelutuotanto- diskurssissa fyysisen palveluympäristön kehittäminen nähtiin alueen kasvun ja kehityksen esteenä. Haastatteluaineistosta löydettyjen näkökulmien ristiriitaisuus selittää omalta osaltaan palvelujen digitalisoimiseen liittyviä jännitteitä ja palvelujen digitalisoimista koskevan päätöksenteon politisoitumista. Haastattelujen perusteella merkittävin haaste palvelujen digitalisoimisessa onkin yhteisen kehitysnäkemyksen saavuttaminen ja tämän jälkeen muutosjohtamisen taito. Tulokset kuvastavat myös kuntien erilaisuutta, sillä kuntien yksilölliset

tilanteet ja tarpeet, palveluverkon rakenne ja palvelujen digitalisoimiselle annetut merkitykset määrittivät sitä, millaisia jännitteitä palvelujen digitalisoimisen ja maankäytön suunnittelun välille muodostui.

Kuntien yksilöllisyys ja erilaiset tarpeet tarkoittavat sitä, että palvelujen digitalisoiminen edellyttää paikallisen päätösvalan vahvistamista palveluverkkoja koskevassa päätöksenteossa. Haastateltavat korostivat yksilöllisten suunnitteluratkaisujen mahdollisuutta ja alueiden erilaisuuden huomioimista palvelujen suunnittelussa. Palvelujen digitalisoiminen vaatii yhä enemmän vapautta paikallishallinnolle toteuttaa palveluverkon muutoksia oman alueen erityispiirteiden, ja haasteiden mukaisesti. Toisaalta palvelujen digitalisoiminen vaatii myös kuntien välistä yhteistyötä ja palvelujen suunnittelun integroimista yhä vahvemmin myös aluetason suunnittelun kysymyksiin. Yhtä tärkeänä pidettiin asukkaiden osallistamisen vahvistamista palveluverkkoja koskevaan päätöksentekoon ja palvelupisteiden konfigurointia palvelujen saavutettavuuden muuttuessa yhä yksilöllisemmäksi. Haastateltavien mielipiteet asukkaiden vahvemmasta roolista palvelujen suunnittelussa tarkoittaa sitä, että rakennettu ympäristö ja palvelut tulisi muotoutua yhä enemmän yhteisen suunnitteluprosessin tuloksena.

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki ei ole este entistä vahvemmalle informaatio-ohjaukselle. Haasteena kuitenkin on, miten määrittävä rooli lopulta kuntalaisille voidaan antaa palveluverkon kehittämisessä, kun huomioitava on toimijoiden erilaiset intressit, hankkeiden rahoittaminen ja yhteisön edusta huolehtiminen yhdyskuntasuunnittelussa. Vaarana on, että palveluverkon rakennetta ”kevennetään” palvelujen digitalisoimisella kuntalaisia kuulematta, eivätkä lähipalvelupisteiden sijainnit ja toiminnan sisältö vastaa todellista tarvetta. Voidaankin kysyä, onko lisääntynyt osallistamispuhe todella merkki aidosta pyrkimyksestä muuttaa palveluverkon ja maankäytön suunnittelua kuntalaisia osallistavaksi suunnitteluprosessiksi, vai käytetäänkö kumppanuuskaavoittamista ja kuntalaisten osallistamispuhetta legitimoinnin välineenä vain eliittiä hyödyttävien hankkeiden läpi viemisessä (Anttiroiko 2016, 4; Peck 2012, 643.)

Vaikka palvelujen digitalisoiminen toi jännitteitä eri alueiden välille, pystyttiin sillä myös lieventämään eri alueiden välille syntyviä jännitteitä. Liikenteen kehittäminen nähtiin keinoksi muuttaa alueen hierarkiaa ja yhdistää ympäröivät alueet yhdeksi talousalueeksi. Rajoittavina tekijöinä nähtiin vanhojen organisaatorakenteiden- ja ajattelu- ja toimintatapojen uudistamisen hitaus. Haastateltavat korostivat sektorirajat ylittävän, kokonaisvaltaisen suunnittelun tarvetta erilaisten näkemysten yhteensovittamisessa ja yhteisen kielen rakentamisen merkitystä.

Monialalaisuudesta huolimatta kokonaisvaltainen suunnittelu perustui lähinnä taloudelliselle hegemonialle. Päätöksentekopohjan laajentaminen taloushegemoniasta kohti moniarvoisempaa päätöksentekoa ja digitaalisen palvelu- käsitteen laajentaminen koskemaan myös infrastruktuurin ja liikenteen kehittämistä lieventäisi palvelujen digitalisoimiseen sisältyviä jännitteitä poliittisessa päätöksenteossa. Moniarvoinen lähestymistapa kiinnittäisi huomion esimerkiksi palvelujen digitalisoimisen sosiaalisiin ja ekologisiin vaikutuksiin. Eri mittakaavatason tarkastelussa huomio kiinnittyisi digitalisoimisen erilaisille vaikutuksille maaseudulla, kaupungissa ja seututasolla. Parhaimmillaan MALPE- ajattelu ja kokonaisvaltainen suunnittelu kiinnittävät huomion eri päätösvaihtoehtojen riippuvuussuhteisiin ja politiikkatoimien synergiaetuihin.

Aineistoa laajentamalla ja haastatteluja eri tavalla kohdistamalla olisi löytynyt varmasti myös monia muita, kuin tässä tutkimuksessa esitettyjä näkökulmia palvelujen digitalisoimiseen. Tutkimuksessa ei rajattu jännitteiden muodostumisen tarkastelua koskemaan vain maankäytön suunnitteluprosessia tai vastaavasti vain fyysisen ympäristön kehittämistä. Näkökulmien yhtäaikainen esiintyminen aineistossa mahdollisti havainnoinnin, miten muutokset maankäytön suunnitteluprosessissa, kuten asukkaiden osallistaminen maankäytön suunnitteluun, vaikutta myös fyysisen ympäristön rakentumiseen. Tutkimuksen tarkoituksena oli luoda yleiskuva aikaisemmin jokseenkin heikosti tunnetulle palvelujen digitalisoimisen ja maankäytön suunnittelun väliselle yhteydelle. Ylipäätään palvelujen suunnittelun, kuntatalouden ja maankäytön suunnittelun yhdistävälle tutkimukselle koettiin "kentällä" tarvetta. Palvelujen tuotantotavan muutosta ja merkitystä palveluverkkoja ja aluerakennetta muotoilevana tekijänä tunnetaan vielä heikosti. Tutkimusta voitaisiin käyttää esitutkimuksena tarkemmalle analyysille, joka kohdistettaisiin joko maankäytön suunnitteluprosessin kehittämiseen tai fyysisen ympäristön muutoksen tutkimiseen. Tutkimuksen kohdentaminen tietyille paikkakunnille toisi lisävaloa erikokoisten kuntien haasteista ja kehittämisen mahdollisuuksia, mistä muut samantyyppiset ja samassa tilanteessa olevat kunnat voisivat hyötyä. Käynnissä oleva sote- ja maakuntauudistus tuo merkittäviä muutoksia kuntien palvelutuotantoon. Palvelujen suunnittelun ja maankäytön suunnittelun integroiminen eri hallinnon tasoilla olisi myös ajankohtainen ja tätä tutkimusta jatkava tutkimusaihe.

## 7 LÄHTEET

- Ahlava, Antti & Edelman Harry. 2007. (toim.) UDM. Urban design management. Opas käytäntöön. DECOMB (Design Concepts and Management of the Built Environment) –tutkimushankkeen loppuraportti. Saatavilla sähköisesti: <http://www.decomb.net/>.
- Airaksinen, Jenni. 2009. Hankala hallintouudistus. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print. Tampere.
- Aladwani, Adel. 2013. A contingency model of citizen's attitudes toward e-government use. *Electronic Government, an International Journal*. Vol 10. No.1.
- Anthopoulos, Leonidas., Janssen, Marijn & Weerakkody, Vishanth. 2015. Comparing Smart Cities with Different Modeling Approaches. *WWW 2015 Companion*, May 18–22, 2015, Florence, Italy. Sähköisesti: <http://www.www2015.it/documents/proceedings/companion/p525.pdf>.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. 2016. City-as-a-Platform: Towards citizen-centred platform governance. RSA Winter Conference 2016 on New Pressures on Cities and Regions, 24-25 November 2016, London, UK. Saatavilla sähköisesti: <http://www.uta.fi/jkk/tutkimus/> Artikkelin julkaistu muunneltuna aikaisemmin lehdessä: *Sustainability*, vol. 8 (9), 922.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. 2010a. Luova kaupunkikehittäminen. Kaupunkikonseptit innovatiivisen kaupunkikehittämisen apuna. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente julkaisu 32/2010.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. 2010b. Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimiseen, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente julkaisu 33/2010.
- Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, 2014. Suomen ympäristöministeriö 1/2014. Rakennetun ympäristön osasto. Edita Prima Oy: Helsinki.
- Aurigi, Alessandro & De Cindio, Fiorella (toim.) 2016. *Augmented Urban Spaces. Articulating the Physical and Electronic City*. MPG Books Ltd: Bodmin, Cornwall, Great Britain. Ashgate e-Book.
- Björklund, Fredrika. 2016. E-government and moral citizenship: the case of Estonia. *Citizenship Studies*, vol. 20, No. 6.
- Carrizales, Tony., Melitski, James., Manoharan, Aroon & Holzer, Marc. 2011. E-Governance Approaches at the Local Level: A Case Study in Best Practice. *International Journal of Public Administration*. Vol. 34, No. 14.
- Digitalisaatio terveyden ja hyvinvoinnin tukena. 2016. Sosiaali- ja terveysministeriön digitalisaatiolinjaukset 2025. Valtioneuvoston julkaisut. Saatavilla sähköisesti: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/>.
- Donald, Betsy., Glasmeier, Amy., Gray, Mia & Lobao, Linda. 2014. Austerity in the city: economic crisis and urban service decline? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. Vol.7.

- Dunleavy, Patrick. 2010. The Future of Joined-up Public Services. 2020 Public Services Trust at the RSA. ERSC Economic & Social Research Council. Public Services Trust: London.
- Ellin, Nan. 2006. Integral Urbanism. Routledge. Taylor & Francis, New York. Printed in the United States of America.
- Elmagarmid, Ahmed & McIver, William. 2001. The Ongoing March Toward Digital Government. Computer. February, 2001.
- Graham, Stephen & Marvin, Simon. 2001. Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition. Department of Geography, University of Durham, UK. Routledge: London.
- Green, Jeremy. 2011. Digital Urban Renewal. Retro-fitting existing cities with smart solutions is the urban challenge of the 21st century. Ovum. Saatavilla sähköisesti: [http://www.cisco.com/c/dam/en\\_us/solutions/industries/docs/scc/Digital\\_Urban\\_Renewal.pdf](http://www.cisco.com/c/dam/en_us/solutions/industries/docs/scc/Digital_Urban_Renewal.pdf).
- Haila, Yrjö. 2014. Epävarmuus politiikassa, politiikan epävarmuus. Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa: Tulkinnan mahti: Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. (toim. Häikiö & Leino). Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Hakamäki, Anna. 2015. Yhdenmukaista yhdyskuntasuunnittelu etsimässä. Seudullisen suunnittelun MALPE-ajattelu yhdenmukaisen yhdyskuntasuunnittelun edistäjänä? Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 63/2015. Helsinki.
- Harisalo, Risto. 2013. Palvelutiede – Palveluyhteiskunnan uusi mahdollisuus. Teoksessa: Palvelutiede julkisten palvelujen uudistajana. Kansainvälinen vertailu. (toim.) Laitinen, Ilpo., Harisalo, Risto & Stenvall, Jari. Suomen yliopistopaino Oy – Juvenes Print: Tampere.
- Harisalo, Risto. 2007. Johdanto, teoreettinen viitekehys & julkinen politiikka ja julkinen säätely. Teoksessa: Julkinen toiminta – Julkinen politiikka. (toim.) Harisalo, Risto., Aarrevaara, Timo., Stenvall, Jari & Virtanen, Petri. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print: Tampere.
- Harisalo, Risto. 2000. Julkinen rakennemuutos. Teoksessa: Epäsuosittuja ajatuksia yhteiskuntapolitiikasta. (Toim. Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio). Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos. Tampereen yliopistopaino oy, Juvenes Print: Tampere.
- Heinämäki, Liisa. 2014. Palvelut muutoksessa. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Työpöytäkirja 2/2014. Juvenes Print– Suomen Yliopistopaino Oy: Tampere.
- Helminen, Ville., Kosonen, Petteri., Kalenoja, Hanna., Ristimäki, Mika., Tiitu, Maija & Tiikkaja, Hanne. 2014. Helsingin metropolialueen yhdyskuntarakenne. Alakeskukset ja liikkuminen. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 18/2014. Sähköisesti: [www.syke.fi/julkaisut](http://www.syke.fi/julkaisut).
- Hernberg, Hella. 2014. Tyhjät tilat. Näkökulmia ja keinoja olemassa olevan rakennuskannan uusiokäyttöön. Urban dream management. Ympäristöministeriö, rakennetun ympäristön osasto. Helsinki. Saatavilla sähköisesti: [www.ym.fi/julkaisut](http://www.ym.fi/julkaisut).
- <http://formbasedcodes.org/definition>. FBCI Form-Based Codes Institute. Luettu 3.3.2017.

Häikiö, Liisa & Leino, Helena. 2014. Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa: Tulkinnan mahti: Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. (toim. Häikiö & Leino). Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Häkli, Jouni. 1999. Meta Hodos. Johdatus ihmismaantieteeseen. Osuuskunta vastapaino. Tammer-Paino Oy: Tampere.

Ihalainen, Harri. 2010. Tietohallinto osana julkishallinnon sähköistyvää muutosta. Akateeminen väitöskirja, Acta Universitatis Lapponiensis 181. Lapin yliopistokustannus: Rovaniemi.

Illsey, Barbara., Lloyd, Greg & Lynch, Bill. 2000. 'From Pillar to Post?' A One Stop Shop Approach to Planning Delivery. Planning Theory & Practice, Vol. 1, No. 1.

Jyväskylän 10R 2016-ohjelma. 2016. Maankäytön toteuttaminen vuoteen 2026. Jyväskylän kaupunki. Kaupunkisuunnittelu ja maankäyttö 3.5.2016. Saatavilla sähköisesti: <http://www.jyvaskyla.fi/kaavoitus/kymppiohjelma>.

Kanninen, Vesa. 2016. Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen. Teoksessa: Puustinen, Sari., Mäntyselkä, Raine & Karppi, Ilari. (toim.) 2016. Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.

Kosunen, Hanna., Hirvonen-Kantola, Sari & Hentilä, Helka-Liisa. 2016. Preconditions of Urban Infill in Residential Areas with a Low Market Position. Teoksessa: Rajaniemi, J. (toim.) Re-city. Future city - combining disciplines. Datatop, vol. 34. Tampere: Tampere University of Technology, School of Architecture.

Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta? 2014. Tulevaisuuden kunta. Asiantuntijatyöryhmän keskustelupaperi. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Kyttä, Marketta., Kahila, Maarit., Broberg, Anna & Tynnilä, Jaana. 2009. Laatu kokemuksena. Teoksessa: Oppiva kaupunkisuunnittelu. (toim.) Staffans, Aija & Väyrynen, Erja. Arkkitehtuurin julkaisu 2009/98.

Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki. 2013. Helsingin seudun maankäyttö, kiinteistömarkkinat ja perusrakenteen rahoitus. Kansantaloudellinen aikakauskirja. 109. vuosikerta. 4/2013.

Laakso, Seppo. 2012. Kaupunkien erikoistuminen ja kaupunkien verkostot. Teoksessa: Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. (toim.) Loikkanen, Heikki., Laakso, Seppo & Susiluoto, Ilkka. Helsingin kaupunki, tietokeskus. Taivotalo Printone Oy.

Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki. 2004. Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä kotitalouksien ja yritysten sijoittumiseen. Gaudeamus. Tampere: Tampere.

Laitinen, Ilpo. 2013. Palvelujen tuottaminen asiakkaan kanssa. Teoksessa: Palvelutiede julkisten palvelujen uudistajana. Kansainvälinen vertailu. (toim.) Laitinen, Ilpo., Harisalo, Risto & Stenvall, Jari. Suomen yliopistopaino Oy – Juvenes Print: Tampere.



- Larjovuori, Riitta-Liisa., Nuutinen, Sanna., Heikkilä-Tammi, Kirsi & Manka, Marja-Liisa. 2012. Asiakkaat kuntapalveluiden kehittäjiksi. Opas tehokkaan osallistumisen työkaluihin. Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu . Tutkimus- ja koulutuskeskus Synergos.
- Leino, Helena. 2006. Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print: Tampere.
- Linnamaa, Reija. 2002. Development Process of the ICT Cluster in the Jyväskylä Urban Region. Teoksessa: Nordic Perspectives on Process-Based Regional Development Policy. (toim. Sotarauta, Markku & Bruun, Henrik) Nordregio: Stockholm, Sweden.
- Loikkanen, Heikki., Laakso, Seppo & Susiluoto, Ilkka (toim.) 2012. Kaupunkien erikoistuminen ja kaupunkien verkostot. Teoksessa: Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Helsingin kaupunki, tietokeskus. Taittalo Printone Oy.
- Mazzucato, Mariana. 2016. From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. Industry and Innovation. Vol.23: No. 2.
- McCann, Philip. 2001. Urban and Regional Economics. Published in the United States by University Oxford Press.
- Meklin, Pentti., Rajala, Tuija., Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo. 2009. Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) Governance – Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus.
- Mikola, Elina & Liisa Häikiö. 2014. Merkitysten muodostuminen politiikkaprosesseissa: Päästökaupan kansalliset kamppailut ja tarinalinjat. Teoksessa: Tulkinnan mahti: Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. (toim. Häikiö & Leino). Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Moilanen, Paavo & Laakso, Seppo. 2012. Yhteiskunnan ohjaus maankäytössä. Teoksessa: Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. (toim.) Loikkanen, Heikki., Laakso, Seppo & Susiluoto, Ilkka. Helsingin kaupunki, tietokeskus. Taittalo Printone Oy.
- Nielsen, Tom. 2015. The polymorphic, multilayered and networked urbanised territory. Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography. Vol.115, No.2.
- Paanen, Henna., Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni. 2014. Kunta elinvoiman johtajana. Suomen Kuntaliitto, Acta 225 ja Tampereen yliopisto. Kuntatalon paino: Helsinki.
- Peck, Jamie. 2012. Austerity urbanism. American cities under extreme economy. City. Vol. 16; No.6.
- Pirkanmaan palveluverkko 2040. 2015. Maakuntakaava 2040. Pirkanmaan liitto. Saatavilla sähköisesti: <http://maakuntakaava2040.pirkanmaa.fi/>.

- Pollio, Andrea. 2016. Technologies of austerity urbanism: the "smart city" agenda in Italy (2011-2013). *Urban Geography*. Vol. 37, No. 4.
- Puustinen, Sari., Mäntysalo, Raine & Karppi, Ilari. (toim.) 2016. Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.
- Rabari, Chirag & Storper, Michael. 2015. The digital skin of cities: urban theory an research in the age of sensed and metered city, ubiquitous computing and big data. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. Vol.8.
- Rehunen, Antti., Reissell, Eeva., Honkatukia, Juha., Tiitu, Maija & Pekurinen, Markku. 2016. Sosiaali- ja terveystalouden tarpeen, käytön ja tuottamisen alueelliset muutokset ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 41/2016. Valtioneuvoston kanslia.
- Rintamäki, Timo & Tienhaara, Pia (toim.) 2014. Palveluajattelun murros – näkymiä uudistuvaan palveluun. Kirjapaino Tammerprint Oy: Tampere.
- Ristimäki, Mika., Tiitu, Maija., Kalenoja, Hanna., Helminen, Ville & Söderström, Panu. 2013. Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet Suomessa. Jalankulku-, joukkoliikenne- ja autovyöhykkeiden kehitys vuosina 1985-2010. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32/2013. Julkaisu on saatavilla sähköisesti: [www.syke.fi/julkaisut](http://www.syke.fi/julkaisut).
- Shelton, Taylor., Zook, Matthew & Wiig, Alan. 2015. The "actually existing smart city". *The Cambridge Journal of Regions, Economy & Society*. Vol.8.
- Sotarauta, Markku. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. *Acta Futura Fennica* No 6. Gummerus Kirjapaino Oy: Jyväskylä.
- Steward-Weeks, Martin. 2011. The Future Course of Modern Government. An IPAA Policy Paper. Sydney, Australia.
- Sunley, Peter. Relational Economic Geography: A Partial Understanding or a New Paradigm? *Economic Geography*, 84:1.
- Suopajarvi, Tiina., Ylipulli, Johanna & Kinnunen, Taina. 2012. "Realities behind ICT Dreams". Designing a Ubiquitous City in a Living Lab Environment. *International Journal of Gender, Science and Technology*. Vol.4, No.2.
- Säisä, Sami & Matero, Kimmo. 2016. IoT-kriteeristö, loppuraportti. Turun kaupunki. Fujitsu Finland oy. 4.5.2016.
- Söderström, Panu. 2012. Elävät kaupunkikeskukset. Kaupunkiympäristön monipuolisuus ja laatu verkostokaupungin keskuksissa. Suomen ympäristö 32/2012. Suomen ympäristökeskus. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Transforming the citizen experience. 2012. One Stop Shop for Public Services. PWC. Saatavilla sähköisesti: <https://www.pwc.com>.

- Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015-2019. Päivitys 2016. Hallituksen julkaisusarja 2/2016.
- Toivanen, Mia. 2006. Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen kunnissa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, yhdyskuntatieteiden laitos. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print: Tampere.
- Vakkuri, Jarmo., Karppi, Ilari & Sankala, Iina. 2016. Päätöksenteon sudenkuopat: julkisen talouden tuloksellisuus ja yhdyskuntarakenteen kestävyys. Teoksessa: Puustinen, Sari., Mäntysalo, Raine & Karppi, Ilari. (toim.) 2016. Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 2016. Digitaalisten asiointipalvelujen kehittäminen ja tuotanto. 6/2016. Lönnberg Print & Promo: Helsinki. Saatavilla sähköisesti: <https://www.vtv.fi/>
- Vatén, Kirsi. 2015. "Tasapainoilua - Maankäytön, asumisen ja julkisen talouden yhteyksiä hakemassa kaupunkiseuduilla" - JULMA-hankkeen päätösseminaari 3.12.2015.
- Vehmas, Jarmo. 2002. "Rahat Ruotsiin ja päästöt Tanskaan". Suomen ympäristöperusteinen energiaverotuksen rekonstituutio 1993-1996. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print: Tampere.
- Väyrynen & Smeds. 2009. Yhteinen prosessi. Teoksessa: Oppiva kaupunkisuunnittelu. (toim.) Staffans, Aija & Väyrynen, Erja. Arkkitehtuurin julkaisuja 2009/98.
- Wallin, Outi. 2012. Hyvinvointityöhön sitoutuminen. Diskurssianalyysi työhön sitoutumisesta perheen, työhyvinvoinnin, ammatillisuuden ja asiakaslähtöisyyden näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Warner, Mildred & Clifton, Judith. 2014. Marketisation, public services and the city: the potential for Polanyian counter movements. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. Vol. 7.
- White, James. 2016. Anticipatory logics of the smart city's global imaginary. Urban Geography. Vol.37, No. 4.
- Wiig, Alan. 2016. The empty rhetoric of the smart city: from digital inclusion to economic promotion in Philadelphia. Urban Geography. Vol.37: No.4.
- Wohler, Tony. 2009. The Digital World of Local Government: A Comparative Analysis of the United States and Germany. Journal of Information Technology & Politics. Vol.6, No.2.
- Ylipulli, Johanna. 2015. Smart futures meet Northern realities: Anthropological perspectives on the design and adoption of urban computing. Acta Universitatis Ouluensis.. B Humaniora 126. Juvenes Print: Tampere.
- Ylä-Anttila, Kimmo. 2010. Verkosto. kaupunkirakenteen analyysin ja suunnittelun välineenä. Tampereen teknillinen yliopisto, arkkitehtuurin laitos, väitöskirja. Tampere.

## LIITTEET

### Liite 1. Haastattelut ja haastattelurungot.

#### Yksilöhaastattelut:

Suunnittelija, digitaalisten palvelujen asiantuntija, Lappi  
Erityisasiantuntija, Varsinais-Suomi  
Kehitysjohtaja, Pirkanmaa  
Edunvalvontapäällikkö, Kaakkois-Suomi  
Kaupunginarkkitehti, Lappi  
Kaupunginarkkitehti, Varsinais-Suomi  
Paikkatietopäällikkö, Keski-Suomi  
Tietohallintojohtaja, Pohjois-Pohjanmaa

Haastattelija: Heli Suuronen

1. Mitä palvelujen digitalisaatio on kunnassanne/organisaatiossanne?
2. Mikä on oman organisaationne rooli digitaalisten palvelujen kehittämisessä?
3. Minkälaisia yhteisiä prosesseja teillä on maankäytön suunnittelijoiden ja palveluiden suunnittelijoiden välillä?

Miten maankäytön suunnittelu liittyy (digitaalisten) palveluiden suunnitteluun?

Miten digitaalisten palvelujen kehittäminen on organisoitu, ketkä ovat suunnittelussa mukana ja miten roolit on jaettu?

Millainen on maankäytön suunnittelun, palveluiden suunnittelun ja tietohallinnon väliset roolit digitaalisten palvelujen suunnittelussa?

4. Millainen rooli elinkeinoelämän edustajilla on palvelujen suunnitteluprosessissa? Entä kuntalaisilla?
5. Millä tavalla palvelujen digitalisaatio on vaikuttanut kunnassa maankäytön suunnitteluun?
6. Millaisia uusia kysymyksiä palvelujen suunnittelussa herää, kun palvelu onkin digitaalinen, eikä perustu enää fyysisiin palvelupisteisiin?
7. Kyselyn perusteella kaivattaisiin selkeitä prosesseja, joissa arvioitaisiin miten palvelujen digitalisaatio vaikuttaa maankäytön suunnitteluun. Millainen tämä arviointi voisi olla ja miten arviointi voitaisiin liittää teidän kunnassanne maankäytön suunnitteluun?
8. Millaisena näette yli kuntarajojen ulottuvan yhteistyön/seutuyhteistyön digitaalisten palvelujen suunnittelussa?
9. Mikä olisi paras tapa organisoida digitaalisten palvelujen suunnittelu ja tuottaminen?

10. Miten sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa (digi)palvelujen suunnitteluun?
11. Miten kuntien digitaalisten palvelujen suunnitteluprosesseja tulisi kehittää jotta myös maankäytön aspektit tulisi huomioiduksi?
12. Mikä tekee maankäytön suunnittelun ja digitaalisten palvelujen suunnittelun yhdistämisestä haastavan? Miten haasteisiin voidaan vastata?
13. Mitkä ovat mielestänne 3 ydinkysymyksiä digitaalisten palvelujen suunnittelussa, mitä pitäisi huomioida?
14. Entä sen kannalta, että digitaaliset palvelut tulisi huomioiduksi maankäytön suunnittelussa?
15. Millaisena näette palvelujen digitalisaation tulevaisuudessa, 10, 20 ja 30 vuoden kuluttua?
16. Digitaalinen kaupunki voi olla jotain muutakin kuin sähköisiä palveluja, esimerkiksi sensoreita, jotka kerää tietoa ympäristöstä. Missä vaiheessa teidän kunta/kaupunki/organisaatio on tässä kehityksessä? Miten se näkyy maankäytön suunnittelussa?
17. Millä askelmerkeillä kuntien digitalisoituminen tulisi edetä, oma mielipide?

Ryhmähaastattelu:

Kymppi-Moni seurantatapaaminen Tampereella 20.6.16

Tilaisuuden puheenjohtaja: Leena Rossi, yleiskaavapäällikkö, Jyväskylän kaupunki

1. Kymppi-Moni-hankkeen jälkeen. Tapahtuneen kehityksen analysointia.
  - Missä on menty eteenpäin maankäytön toteuttamisen pitkän tähtäimen suunnittelussa? Palveluverkkojen hallinnan ja maankäytön suunnittelun yhteensovittamistyössä?
  - Mitkä ovat edelleen kipukohtia? Ovatko haasteet edelleen samoja? Mitkä ovat uusia haasteita?
  - Mikä nostaa tarpeen maankäytön toteuttamisohjelman laadinnalle eri kunnissa? Palveluverkkotyö, investoinnit, kuntien ja valtion välinen (uusi) sopimus?
  - Ovatko kuntaliitokset lisänneet vai vähentäneet toteutusohjelmien laadinnan tarvetta?
2. Palveluverkkojen hallinnan toimintaympäristön muutokset
  - Mitä ”megatrendejä” näkyvissä, jotka vaikuttavat palveluverkkojen hallintaan? Esim. talouden heikkeneminen, sote-uudistus, uusi perusopetuksen opetussuunnitelma (vaikutukset käsitykseen oppimisympäristöstä, pedagogiset ratkaisut jne.), digitaaliset palveluverkot, toimintatapojen muutokset, palvelujen mukautuminen eriytyminen uudentyypisten ryhmien tarpeisiin.

- Miten maankäytön suunnittelulla voidaan muuttuvassa maailmassa vaikuttaa palveluverkkojen hallintaan ja palvelujen ”optimaaliseen” sijoitteluun?”
- Millä tavoin uudet palveluntuotanto- ja tarjontamuodot vaikuttavat palveluverkkojen suunnitteluun ja hallintaan?
- Jos palveluverkot muuttuvat digitalisaation vuoksi, vähentääkö vai lisääkö se hallinnan kompleksisuutta? Miten paljon uusia toimijoita on odotettavissa suunnitteluprosessiin mukaan otettaviksi?
- Missä määrin digitalisaatio voi korvata fyysiset palvelupisteet ja -verkot? Jos näin tapahtuu, millä aikavälillä?